



Veropohjan aukot

Finnwatchin suositukset veropohjan tiivistämiseksi ja verojärjestelmän läpinäkyvyyden parantamiseksi

4/24

Raportti on tuotettu joukkorahoittajien sekä Palkansaajasäätiön tuella.

Finnwatch on suomalaisen yritystoiminnan globaaleja vaikutuksia tutkiva kansalaisjärjestö. Finnwatchin taustalla vaikuttaa 11 kehitys-, ympäristö-, ay- ja kuluttajajärjestöä: Solidaarisuus, Eettisen kaupan puolesta, Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus SASK, Attac, Kirkon Ulkomaanapu, Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo, Dalitien solidaarisuusverkosto, Maan ystävät, Kuluttajaliitto, Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö KIOS ja Suomen Lähetysseura.

Julkaisuajankohta: huhtikuu 2024

Kuvat: Finnwatch

Sisältö

1. Johdanto	6
2. Verot ja ihmisoikeudet	7
2.1. Ihmisoikeussopimuksista nousevat velvoitteet	7
2.2. Verotus yritysvastuukysymyksenä.....	10
3. Yritysverotus	12
3.1. Kansainvälisen yritysverojärjestelmän keskeiset ongelmat.....	12
3.1.1. Fyysiseen läsnäoloon perustuva verotusoikeus vaikeuttaa digiyhtiöiden verottamista.....	13
3.1.2. Erillisyhtiöperiaate mahdollistaa voitonsiirron konsernien sisällä.....	14
3.1.3. Haitallinen maiden välinen verokilpailu nakertaa yhteisöverotuloja.....	18
3.2. Yritysverojärjestelmän globaali uudistaminen	21
3.2.1. Globaalin minimiveron kehittäminen	22
3.2.1.1. OECD:n minimiveron toteutuksen pääpiirteet.....	23
3.2.1.2. Verotulojen jakautuminen maiden kesken	24
3.2.1.3. Korkeat soveltamisrajat ja matalalle asetettu veroaste.....	26
3.2.1.4. Veropohjaa kaventavat säännökset	27
3.2.1.5. Verosopimusperusteisen STTR-säännöksen heikkoudet.....	29
3.2.2. Verotusoikeuden jakautumista maiden kesken koskevien sääntöjen uudistaminen.....	31
3.2.2.1. Euroopan komission esitykset EU-alueen yritysverojärjestelmäksi	32
3.2.2.2. OECD:n Pilari 1 -malli verotulojen allokoimiseksi markkina-alueille	33
3.2.2.3. Suppeammat mallit digiyhtiöiden verottamiseksi.....	35
3.2.3. Kansainvälistä verotusta koskevan päätöksenteon kehittämistarpeet	38
3.2.3.1. EU:n veropäätösten yksimielisyysvaatimus.....	38
3.2.3.2. Globaalin veropolitiikan demokraattisuus	40
3.3. Kansalliset toimet yritysveropohjan turvaamiseksi.....	43
3.3.1. Korkovähennysrajoitusten vahvistaminen	43
3.3.1.1. Korkojen vähennyskelpoisuuden ylärajat korkeat	44
3.3.1.2. Muita sääntelyn tehoa heikentäviä piirteitä.....	46
3.3.2. Väliyhteisölain uudistaminen	48
3.3.2.1. Tosiasiallisen verotuksen tasoa koskeva raja korkea.....	49
3.3.2.2. Taloudellisen toiminnan poikkeus ETA-alueella	49

3.3.2.3. Taloudellisen toiminnan ETA-alueen ulkopuolisten maiden kohdalla....	53
3.3.3. Veronkiertopykälän tarkentaminen	55
4. Omistamiseen ja siitä saataviin tuloihin kohdistuva verotus	59
4.1. Yritysverotuksen ja omistamiseen kohdistuvan verotuksen yhteys	59
4.2. Kansainväliset toimet omistamiseen liittyvän verotuksen yhtenäistämiseksi	60
4.2.1. Kansainvälinen minimivero varakkaille yksityishenkilöille	60
4.2.2. Rajat varakkaille maahanmuuttajille tarjottaville erityisverokohteluille.....	65
4.3. Kansalliset toimet omistamiseen liittyvän veropohjan turvaamiseksi.....	68
4.3.1. Luonnollisia henkilöitä koskeva arvonnousuvero	68
4.3.2. Lykkäntymisedun poistaminen vakuutuskuorilta ja muilta vastaavilta sijoitusinstrumenteilta.....	71
4.3.3. Lähdevero osinkoveroista vapautetuille toimijoille.....	74
4.3.4. Rahastojen verotuksen uudistaminen	77
4.3.5. Lähdeveropetosten torjuminen.....	80
4.3.6. Listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverotuksen uudistaminen.....	84
4.3.6.1. Kannusteet tulonmuuntoon.....	84
4.3.6.2. Holdingyhtiöjärjestelyt osinkoverotuksen keventämiseksi	85
4.3.6.3. Muita osinkoverohuojennukseen liittyviä ongelmia	87
4.3.7. Muiden omistamiseen liittyvää verotusta keventävien säännösten tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen	91
4.3.7.1. Listaamattomien yhtiöiden välisten portfolio-osinkojen verovapaus.....	92
4.3.7.2. Hankintameno-olettama.....	92
4.3.7.3. Osakevaihto keinona minimoida myyntivoittoverot.....	93
4.3.7.4. Sukupolvenvaihdoshuojennus.....	94
4.4. Verosopimukseen liittyvät uudelleen neuvottelutarpeet	97
4.4.1. Lähdevero-oikeuksien turvaaminen.....	98
4.4.2. Välillisten kiinteistömyyntien verotusoikeus	100
4.4.3. Kolmen vuoden sääntö	101
5. Verotietojen läpinäkyvyys ja verotusta koskeva tutkimus.....	102
5.1. Tarve kattavammalle tiedonsaannille	102
5.2. Toimet läpinäkyvyyden ja verotusta koskevan tiedon lisäämiseksi	103
5.2.1. Julkisen maakohtaisen veroraportoinnin kehittäminen	103
5.2.1.1. Rajallinen maantieteellinen kattavuus.....	104
5.2.1.2. Korkea liikevaihtoraja.....	105
5.2.1.3. Raportoinnin lykkäysmahdollisuus	105

5.2.1.4. Raportoitavien tietojen suppeus	106
5.2.1.5. Keskitetyn rekisterin puuttuminen.....	106
5.2.2. Verotusta koskevien oikeuden päätösten läpinäkyvyyden lisääminen	108
5.2.3. Omistustietojen läpinäkyvyyden vahvistaminen	109
5.2.3.1. Edunsaajarekisterin kattavuuden ja avoimuuden lisääminen.....	110
5.2.3.2. Hallintarekisteröityjen osakeomistusten saattaminen yleisöjulkisiksi..	112
5.2.3.3. Muut omistustietojen läpinäkyvyyttä tukevat toimet	116
5.2.4. Verotustietojen julkisuuden laajentaminen	118
5.2.5. Panostukset verotutkimukseen	119
6. Yhteenveto.....	122
LIITE 1: Vero- ja läpinäkyvyysuositukset kootusti.....	125

1. Johdanto

Yritystoimintaan liittyvä aggressiivinen verosuunnittelu ja muu verovälttely¹ aiheuttavat mittavia veromenetyksiä niin Suomessa kuin globaalistikin. Pelkästään aggressiivisen verosuunnittelun on arvioitu aiheuttavan Suomelle satojen miljoonien eurojen vuotuiset veromenetykset². Globaalilla tasolla puhutaan jo sadoista miljardeista euroista joka vuosi. Suhteellisesti suurimpia veromenetykset ovat kehittyvissä maissa, jotka ovat muita maita riippuvaisempia yhteisöverotuotoista.³

Viimeisen vuosikymmenen aikana ongelmaan on pyritty puuttumaan kansainvälisen yhteistyön avulla. Ensin voitonsiirron ja veropohjien rapautumisen estämiseen tähtääviä toimia kehitettiin OECD-maiden kesken niin kutsutussa BEPS-hankkeessa (*Base Erosion and Profit Shifting*). Vuonna 2013 käynnistyneen hankkeen tuotoksena syntyneet suositukset julkaistiin vuonna 2015. EU-alueella ne tuotiin osaksi jäsenmaiden lainsäädäntöä niin kutsutun veronkiertodirektiivin avulla (*Anti Tax Avoidance Directive, ATAD*).

Seuraava iso merkkipaalu oli vuonna 2021 laajemmalla, myös OECD:n ulkopuolisia maita kattavalla Inclusive Framework -kokoonpanolla saavutettu yhteisymmärrys globaalista verouudistuksesta, joka pitää sisällään minimiveron käyttöönoton sekä suuryritysten voittoihin kohdistuvien verotusoikeuksien uudelleenallokoimisen. Näiden vasta osin toimeenpantujen toimien tavoitteena on vastata erityisesti digitalisoituneen liiketoiminnan verojärjestelmälle aiheuttamiin haasteisiin.

On selvää, että BEPS-toimilla on pystytty rajoittamaan monia veropohjan aukkoja hyödyntäneitä voitonsiirtojärjestelyjä ja OECD:n globaali verouudistus asettaa rajat valtioiden väliselle haitalliselle verokilpailulle. Samalla on ilmeistä, etteivät nyt sovitut toimet ole riittäviä voitonsiirron ja veropohjan vuodon lopettamiseksi.

Finnwatch julkaisi vuonna 2017 suosituksensa lyhyen ja pitkän aikavälin lainsäädäntöuudistuksista aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi⁴. Sen jälkeen voitonsiirtojärjes-

1 Verovälttelyllä (engl. tax avoidance) tarkoitetaan tässä raportissa laajasti erilaisia nykylakeihin sisältyvien porsaanreikien mahdollistamia toimia, joiden tavoitteena on veroilta välttyminen. Kyse on siten voimassa olevien lakien mukaisista, mutta usein lain hengen vastaisista toimista. Ero laillisen verovälttelyn ja lainvastaisen veronkierron välillä ei kuitenkaan ole aina yksioikoinen, ja viime kädessä toimien lainmukaisuus ratkaistaan tuomioistuimissa.

2 Ks. esim. Lumme, M., & Ropponen, O. (2020). Monikansallisten yritysten voitonsiirto ja yhteisöveropohjan rapautuminen – kokoluokan arviointia kansainvälisen kirjallisuuden valossa. VATT Muistiot 58. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-255-1>; Economists without borders. (n.d.). The Missing Profits of Nations. Haettu 5.3.2024 osoitteesta: <https://missingprofits.world/>; Finnwatch. (2016). Jäävuorta mittaamassa – Arvioita monikansallisten yritysten aggressiivisen verosuunnittelun laajuudesta Suomessa. <https://finnwatch.org/images/pdf/jaavuori.pdf>

3 Ks. esim. OECD. (n.d.). International collaboration to end tax avoidance. Haettu 5.3.2024 osoitteesta: <https://www.oecd.org/tax/beps/>

4 Finnwatch. (2017). Suositukset yritysten aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi. https://finnwatch.org/images/pdf/Verosuositukset_final.pdf

telyt ja veropohjan aukkojen hyödyntämistavat ovat kuitenkin kehittyneet ja muuttaneet muotoaan sääntelyssä tapahtuneiden muutosten ja tuomioistuinratkaisujen seurauksena. Tässä raportissa päivitämme suosituksemme vastaamaan edellisen julkaisun jälkeen tapahtuneita muutoksia, sekä laajennamme suositukset kattamaan myös (yritys-) omistuksiin ja sijoittamiseen liittyvät veropohjan aukot. Lisäksi kartoitamme keskeisimmät verotusta koskevat läpinäkyvyyspuutteet.

Seuraavassa luvussa kuvataan sitä ihmisoikeuksiin ja yritysvastuustandardeihin pohjautuvaa viitekehystä, jonka pohjalta raportin verosuositukset on laadittu. Luvuissa kolme ja neljä käydään läpi niin kansainvälisen yritysverotuksen kuin omistamiseen ja sijoitustoimintaan kohdistuvan verotuksen ongelmakohtia ja lainsäädännöllisiä ratkaisuja havaittuihin ongelmiin puuttumiseksi. Raportin päättävässä viidennessä luvussa tarkastellaan keinoja, joilla yritystoimintaan ja verotukseen liittyvien tietojen läpinäkyvyyttä voitaisiin Suomessa parantaa.

Raportissa esitetty tilannekuva ja suositukset pohjaavat Finnwatchin omiin tutkimuksiin ja raporttia varten tehtyihin taustahaastatteluihin sekä julkisista lähteistä saataviin materiaaleihin, kuten eri viranomaisten, työryhmien, tutkijoiden, tutkimuslaitosten, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen julkaisemiin tutkimuksiin, mietintöihin ja lausuntoihin.

Raportti on tuotettu joukkorahoituksella ja Palkansaajasäätiön tuella.

2. Verot ja ihmisoikeudet

Tässä luvussa käydään läpi, minkälaisia reunaehtoja ihmisoikeussopimukset asettavat verotukselle ja miten verotusta käsitellään yritysvastuukysymyksenä kansainvälisissä yritysvastuuperiaatteissa.

2.1. Ihmisoikeussopimuksista nousevat velvoitteet

Verotulot ovat suuressa osassa maita valtion ylivoimaisesti suurin tulonlähde⁵. Siten verotulojen riittävyys on keskeinen edellytys sille, että valtio voi vastata sille asetetuista velvoitteista. Verotuloja tarvitaan muun muassa koulutuksen, sosiaaliturvan, sairaanhoidon ja oikeuslaitoksen ylläpitämiseen. Edellä mainituilla kokonaan tai osin julkisrahoitteisilla palveluilla on puolestaan keskeinen rooli ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

5 Ks. esim. OECD. (2019). Structure of government revenues. Government at a Glance 2019. <https://doi.org/10.1787/e3f270c0-en>

Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, jotka velvoittavat kunnioittamaan, suojelemaan, turvaamaan tai toteuttamaan niissä tarkemmin määriteltyjä ihmisoikeuksia. Osassa sopimuksista on sovittu myös resurssien kohdentamisesta tähän tarkoitukseen. Muun muassa verotuksen kannalta keskeisiä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (TSS-sopimus)⁶ todetaan, että sopimusvaltiot sitoutuvat ryhtymään toimenpiteisiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi *”täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan”*.

TSS-sopimuksen ratifioineet maat ovat siten velvoitettuja huolehtimaan siitä, että ne varmistavat riittävät resurssit TSS-sopimuksessa tarkemmin määriteltyjen ihmisoikeuksien, kuten sosiaaliturvan ja koulunkäyntioikeuden, turvaamiseksi. Verolainsäädännöllä ja valtion kyvyllä huolehtia veronkannosta on siksi tärkeä rooli ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Ihmisoikeuksien kannalta myös sillä, miten verovaroja kerätään, on merkitystä. Korkea taloudellisesti huono-osaisiin kohdistuva verotus on omiaan vaarantamaan oikeuden riittävään elintasoon ja kohtuulliseen toimeentuloon. Nämä oikeudet on turvattu ihmisoikeusjulistuksen 25. artiklassa⁷, joita edellä mainittu TSS-sopimus tarkentaa. Riittävien verovarojen kerääminen ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla edellyttää siten progressiivista, maksukykyyn pohjaavaa verotusta. Tämän tulkinnan ovat omaksuneet myös useat YK:n ihmisoikeuselimet, mukaan lukien TSS-sopimuksen toimeenpanoa valvova Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (CESCR) sekä YK:n ihmisoikeusasioiden korkean edustajan toimisto (OHCHR).

CESCR toteaa TSS-sopimuksen toimeenpanoa tukevassa yleiskommentissaan, että TSS-oikeuksien toteuttaminen voi edellyttää valtioita mobilisoimaan resursseja ottamalla käyttöön progressiivisia vero-ohjelmia⁸. OHCHR:n mukaan oikeudenmukaisen ja ihmiskeskeisen kehityksen saavuttaminen edellyttää verojärjestelmiltä progressiivisuutta, läpinäkyvyyttä, tilivelvollisuutta ja tehokkuutta⁹. Progressiivinen verotus tasaa tuloeroja ja edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta tukien siten muun muassa oikeutta kehitykseen koskevan julistuksen 8. artiklan toteutumista¹⁰.

6 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 6/1976. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760006>

7 Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948. <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/finnish>

8 The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2017). General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, p.7–8. Asia-kirjan diaarinumero E/C.12/GC/24. Saatavilla osoitteessa: <https://documents.un.org/>

9 United Nations Human Rights office. (2016). Information note: The Right to Development and Taxation, p.2. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/RtD/InfoNote_Taxation.pdf

10 Yhdistyneiden kansakuntien julistus oikeudesta kehitykseen 1986. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>

Toisaalta maiden tulee myös ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaikutukset toisiin maihin ja toisissa maissa asuviin ihmisiin. Ihmisoikeudet ovat universaaleja, mistä seuraa, ettei esimerkiksi Suomen velvollisuus kunnioittaa, suojella ja edistää ihmisoikeuksia rajoitu vain Suomessa asuvien ihmisten ihmisoikeuksiin. Siten esimerkiksi sellaista lainsäädäntöä, joka johtaa verotulojen pienenemiseen toisissa maissa vaaran taen kyseisten maiden edellytykset niissä asuvien ihmisten ihmisoikeuksien turvaamiseen, voidaan pitää ihmisoikeussopimusten vastaisena. Vastaavasti vaikutukset toisen maan kykyyn suoriutua sille asetetuista ihmisoikeusvelvoitteista tulee ottaa huomioon maiden välisiä verosopimuksia neuvoteltaessa¹¹.

Sekä OHCHR:n että CESCR:n kannanotoissa tuodaan esiin, että ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttaminen edellyttää verovälttelyn torjuntaa sekä haitallisesta verokilpailusta pidättäytymistä. CESCR:n mukaan yhteisöverojen laskeminen investointien houkuttelemiseksi kannustaa kilpajuoksuun kohti nollaverotusta (nk. race to the bottom -ilmiö), joka puolestaan heikentää kaikkien valtioiden mahdollisuuksia kerätä verovarvoja ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamiseksi. CESCR tulkitsee haitalliseen verokilpailuun osallistumisen tällä perusteella TSS-sopimuksen vastaiseksi. Molemmat toimielimet painottavat, että valtioiden resursseja leikkaavan verovälttelyn kitkeminen edellyttää usein myös kansainvälistä yhteistyötä. OHCHR:n mukaan epäonnistuminen verovälttelyn kitkemisessä osoittaa, etteivät valtiot ole onnistuneet pitämään kiinni ihmisoikeusvelvoitteistaan¹².

Ihmisoikeuselimien kannat ovat näkyneet myös valtioille annetuissa suosituksissa. YK:n ihmisoikeusneuvoston yhteydessä olevassa valtioiden välisessä mekanismissa tarkastellaan säännöllisesti kaikkien YK:n jäsenvaltioiden ihmisoikeusvelvoitteiden ja -sitoumusten toteutumista. Tätä kutsutaan niin sanotuksi yleismaailmalliseksi määräaikaistarkasteluksi (*Universal Periodic Review, UPR*). Näissä tarkasteluissa valtiot ovat saaneet lukuisia kertoja kehoituksia kansalliseen verolainsäädäntönsä liittyvien puutteiden korjaamisesta.¹³ Myös ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovat komiteat, kuten CESCR, ovat lukuisia kertoja puuttuneet valtioiden verotukseen. Esimerkiksi Liechtensteinin osalta komitea on esittänyt suosituksensa siitä, että maassa sijaitsevien yksityisten säätiöiden veronkierto on tulisi puuttua lainsäädännön keinoin¹⁴. Belgian osalta komitea taas on kiinnittänyt huomiota siihen, että osaa tuloja verotetaan kevyemmin kuin palkkatuloja ja että yritysten yhteisöveroja on laskettu ja että veronkierron arvioidaan aiheuttavan merkittäviä vero-

11 The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2017). General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, p.9–10. Asia-kirjan diaarinumero E/C.12/GC/24. Saatavilla osoitteessa: <https://documents.un.org/>

12 United Nations Human Rights office. (2016). Information note: The Right to Development and Taxation. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/RtD/InfoNote_Taxation.pdf

13 Esimerkkejä maille annetuista suosituksista esimerkiksi Luxemburg A/HRC/54/12; Panama A/HRC/46/8; Islanti A/HRC/34/7/Add.1; Tansania A/HRC/33/12. Saatavilla osoitteessa: <https://documents.un.org/>

14 E/C.12/LIE/CO/2-3. Saatavilla osoitteessa: <https://documents.un.org/>

tulojen menetyksiä¹⁵. Etelä-Afrikka on saanut komitealta huomautuksen verotuksensa riittämättömästä progressiosta ja riittämättömistä toimista veronkierron estämiseksi¹⁶.

Verotuksen käytännön toteuttamiseen liittyy myös kysymys omaisuuden suojasta. YK:n ihmisoikeuksien julistus turvaa omaisuuden suojan ja kieltää omaisuuden mielivaltaisen riistämisen. Tämä tarkoittaa, että verotus ei voi olla luonteeltaan konfiskatorista ja sen tulee perustua lakiin. Omaisuuden suoja on sisällytetty myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Suomessa aiheesta on käyty viimeaikaista keskustelua, kun perustuslakivaliokunta otti vuonna 2023 kantaa verotuksen oikeasuhtaisuuden arvioimiseen perusoikeuksien näkökulmasta. Valiokunta katsoi, että ”mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä”¹⁷. Käytännössä ihmisoikeussopimukset rajoittavat vain harvoin valtioiden mahdollisuuksia kerätä verotuloja, mutta asettavat sääntöjä siihen, miten verotus tulee toteuttaa¹⁸.

Tiivistetysti voidaan todeta, että kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat velvoittavat maat huolehtimaan riittävästä resurssien mobilisoinnista ihmisoikeuksien toteuttamiseksi, ja tässä resurssien mobilisoinnissa verotuksella on aivan keskeinen rooli. Edesauttaakseen ihmisoikeuksien toteutumista verotuksen tulee olla progressiivista ja veropohjien tiiviitä eivätkä yhden valtion veropoliittiset ratkaisut saa aiheuttaa ihmisoikeuksien toteutumista heikentäviä veromenetyksiä muille maille. Monet näistä ihmisoikeusperustaisista näkemyksistä vastaavat myös yleisiä hyvän verojärjestelmän periaatteita, joista on käyty yhteiskunnallista arvokeskustelua jo pitkään ennen ihmisoikeusjärjestelmän syntymistä¹⁹.

2.2. Verotus yritysvastuukysymyksenä

Kuten edellisessä luvussa todettiin, valtioilla on velvollisuus suojella ihmisoikeuksia. Yrityksillä taas on valtioiden velvollisuudesta erillinen ja itsenäinen vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia niiden koko arvoketjussa. Yritysten vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia on määritelty YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevissa ohjaavissa periaatteissa²⁰.

15 E/C.12/BEL/CO/5. Saatavilla osoitteessa: <https://documents.un.org/>

16 E/C.12/ZAF/CO/1. Saatavilla osoitteessa: <https://documents.un.org/>

17 PeVL 9/2023 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_9+2023.aspx

18 Euroopan ihmisoikeussopimukseen pohjautuvaa omaisuuden suojaa koskevia ratkaisuja on koottu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen julkaisuun Taxation and the European Convention on Human Rights (2023), joka on saatavilla osoitteessa https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_taxation_eng

19 Hyvän verojärjestelmän periaatteista esim. Nissinen, Mika. (2019). The national income taxing right engaging in business activity in Finland. The perspectives of the law in force and a good tax system. https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/21177/urn_isbn_978-952-61-3031-6.pdf

20 United Nations. (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

YK-periaatteiden mukaan yritysten vastuu kunnioittaa ihmisoikeuksia tarkoittaa sitä, että yritysten on vältettävä omassa toiminnassaan aiheuttamasta tai myötävaikuttamasta haitallisten ihmisoikeusvaikutusten aiheutumiseen, ja puututtava haitallisiin vaikutuksiin, jos niitä esiintyy. Lisäksi yritysten on pyrittävä ehkäisemään tai lieventämään niiden toimintaan, tuotteisiin tai palveluihin liiketoimintasuhteiden perusteella liittyviä haitallisia vaikutuksia silloinkin, kun ne eivät ole itse myötävaikuttaneet niiden aiheutumiseen. Haitalliset ihmisoikeusvaikutukset poistavat henkilöltä mahdollisuuden nauttia omista ihmisoikeuksistaan tai heikentävät sitä.

YK-periaatteita on arvosteltu siitä, että niissä ei eksplisiittisesti mainita veronmaksuun liittyviä ihmisoikeuslottuvuuksia. Esimerkiksi YK:n äärimmäisen köyhyyden ja ihmisoikeuksien erityisraportoija Olivier de Schutter on vaatinut YK-periaatteiden päivittämistä sisältämään eksplisiittisesti verotusta koskevat kysymykset²¹. On kuitenkin selvää, että veronmaksun laiminlyöminen esimerkiksi aggressiivisella verosuunnittelulla voi aiheuttaa haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia, ja tämä on todettu toistuvasti myös ihmisoikeuselimien kannanotoissa ja suosituksissa (ks. luku 2.1). Siten Finnwatch katsoo, että vastuullisen veronmaksun ihmisoikeuslottuvuudet kuuluvat jo nykyisten YK-periaatteiden piiriin. Yritysten tulisi näin ollen huomioida veronmaksun vastuullisuus osana YK-periaatteisiin kuuluvaa ihmisoikeuksia koskevaa huolellisuusvelvoitetta.

Verotusta on käsitelty erikseen OECD:n laatimissa yritysvastuustandardeissa, jotka pohjautuvat YK-periaatteisiin. Vuonna 2023 päivitetty OECD:n ohjeet monikansallisille yrityksille²² sisältävät kokonaan erillisen luvun (luku XI) verotusta koskien. Ohjeiston mukaan on tärkeää, että yritykset osallistuvat valtioiden julkiseen talouteen maksamalla veronsa oikea-aikaisesti. Ohjeisto korostaa, että yritysten tulee toimintamaissaan noudattaa sekä verolain kirjainta että henkeä. Verolainsäädännön hengen noudattaminen tarkoittaa OECD:n ohjeiston mukaan lainsäätäjän tarkoituksen tunnistamista ja noudattamista. Liiketapahtumia ei tule järjestää siten, että niistä aiheutuu veroseurauksia, jotka eivät ole yhteneviä liiketapahtuman taloudellisten seurausten kanssa, ellei voimassa ole juuri tätä tarkoitusta varten säädettyjä lakeja.

Ohjeisto määrittelee lisäksi, että verosäännösten noudattamiseen kuuluu yhteistyö veroviranomaisten kanssa sekä vaadittavien tietojen toimittaminen veroviranomaisille, jotta voidaan varmistaa verolakien tehokas ja oikeudenmukainen soveltaminen. Ohjeistossa kannustetaan yrityksiä myös lisäämään verotusta koskevat kysymykset yrityksen riskienhallintajärjestelmiin: riskinhallintastrategian avulla yritys voi hoitaa yhteiskuntavastuunsa

21 Center for Economic and Social Rights. (8.2.2022). Moving Towards a New Generation of Guiding Principles on Business and Human Rights. Haettu 19.3.2024 osoitteesta <https://www.cesr.org/moving-towards-a-new-generation-of-guiding-principles-on-business-and-human-rights/>

22 Työ- ja elinkeinoministeriö. (2023). OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille vastuulliseen liiketoimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:38. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165150/TEM_2023_38.pdf

sekä hallita veroriskejä tehokkaasti, jolloin se pystyy välttämään suuret taloudelliset, lainsäädännölliset ja yrityksen maineeseen liittyvät riskit. Ohjeisto korostaa myös siirtohinnoittelun olevan erityisen tärkeä yritysten yhteiskuntavastuuseen ja verotukseen liittyvä kysymys. Monikansallisia yrityksiä kehoitetaan noudattamaan siirtohinnoittelua koskevien OECD:n toimintaohjeiden suosituksia sekä niihin tehtyjä muutoksia ja lisäyksiä sen varmistamiseksi, että yritysten siirtohinnot ovat markkinaehtoperiaatteen mukaisia.

3. Yritysverotus

Tässä luvussa pureudutaan yritysverotuksen ongelmakohtiin ja keinoihin, joilla yritysveropohjien rapautumista aiheuttavia ongelmia voitaisiin ratkoa. Luku 3.1 keskittyy yritysverojärjestelmän keskeisimpiin ongelmiin. Puuttumiskeinoja esitellään puolestaan luvuissa 3.2 ja 3.3. Luku 3.2 kattaa kokonaisvaltaiset kansainvälisen yritysverojärjestelmän uudistamistoimet, jotka edellyttävät maiden välistä yhteistyötä. Toimet, jotka ovat toteutettavissa kansallisilla lainsäädäntömuutoksilla, sisältyvät lukuun 3.3.

3.1. Kansainvälisen yritysverojärjestelmän keskeiset ongelmat

Yritystoiminta on muuttunut viime vuosikymmeninä merkittävästi muun muassa globalisaation ja digitalisaation seurauksena. Kansainvälinen yritysverojärjestelmä nojaa silti edelleen pitkälti samoihin periaatteisiin, joiden varaan se rakennettiin yli 100 vuotta sitten. Tästä on seurannut lukuisia ongelmia. Huonosti nykypäivän tarpeisiin vastaava verojärjestelmä on mahdollistanut voitonsiirron matalan verotuksen maihin ja johtanut näin veropohjien rapautumiseen ja verotulojen epäoikeudenmukaiseen jakautumiseen eri maiden kesken. Samalla se on luonut tilaa haitalliselle maiden väliselle verokilpailulle.

Viimeisen 10 vuoden aikana kansainvälistä yritysverojärjestelmää on ryhdytty uudistamaan Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n johdolla. Monista aikaan saaduista parannuksista huolimatta yritysten rajat ylittävä voitonsiirto aiheuttaa edelleen vuosittain valtavia veromenetyksiä. EU Tax Observatory -tutkimuslaitoksen mukaan voitonsiirto ja siitä aiheutuneet veromenetykset eivät ole kääntyneet laskuun, vaikka useat maat ovat vieneet viime vuosina OECD:n niin kutsutussa BEPS-hankkeessa laaditut suositukset osaksi kansallista lainsäädäntöään. Voitonsiirron aiheuttamat veromenetykset vastaavat tutkimuslaitoksen mukaan globaalisti noin 10 prosenttia kerätyistä yhteisöveroista.²³ Euromääräisesti tämä tarkoittaa satojen miljardien eurojen vuotuisia verome-

²³ Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 50. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

netyksiä. Arviot Suomelle aiheutuvista vuotuisista veromenetyksistä liikkuvat sadoissa miljoonissa euroissa.²⁴ Seuraavissa alaluvuissa käymme läpi näiden veromenetysten taustasyitä eli kansainvälisen yritysverojärjestelmän keskeisimpiä ongelmakohtia.

3.1.1. Fyysiseen läsnäoloon perustuva verotusoikeus vaikeuttaa digiyhtiöiden verottamista

Kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavien yritysten liiketoiminnalla ja voitoilla on useimmiten yhtymäkohtia useampaan kuin yhteen valtioon. Jotta voitot tulisivat tästä huolimatta verotetuksi vain yhteen kertaan, on verotusoikeuden jakautumisesta sovittu maiden välisissä verosopimuksissa. Verosopimuksissa noudatetaan pääsääntöisesti lähdevaltioperiaatetta, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että kukin maa saa verottaa sen alueella syntyviä voittoja.²⁵ Tällä tavoin verotusoikeuden on ajateltu seuraavan arvonnluontia: voittoja verotetaan siellä, missä tuotanto tai muu arvonnluonnin kannalta relevantti toiminta tapahtuu.

Teknisesti verotusoikeus syntyy, kun yrityksen katsotaan sijaitsevan tietyssä maassa tai sille muodostuu toimintamaahan niin kutsuttu kiinteä toimipaikka. Yleensä näin katsotaan tapahtuvan, jos yrityksellä on kyseisessä maassa mikä tahansa liikepaikka, josta käsin toimintaa harjoitetaan. Liikepaikka voi olla esimerkiksi tehdas, toimisto tai kaivos. Toisaalta liikepaikaksi voidaan katsoa myös vaikkapa kotitoimisto, jos yrityksen työntekijä tai johtohenkilö hoitaa pysyvästi yrityksen toimintaa sieltä käsin.²⁶ Yksinkertaistetun esimerkin tasolla perusajatus on siis se, että Ruotsi saa verottaa Suomeen rekisteröityneen yrityksen Ruotsissa toimivan tehtaan synnyttämiä voittoja ja Suomen tulee hyvittää Ruotsissa maksetut verot Suomen yhteisöverotuksessa. Ensisijaisen verotusoikeuden kuulumista Ruotsille voidaan tässä tilanteessa pitää selkeänä ja perusteltuna, koska arvonnluonnin voidaan tuotannon osalta katsoa tapahtuneen Ruotsissa.

Muun muassa digitaalista liiketoimintaa harjoittavien yritysten kohdalla arvonnluonti ei kuitenkaan ole sidoksissa fyysiseen läsnäoloon eikä liikepaikan sijaintiin, vaan esimerkiksi palvelun käyttäjiin ja heiltä kerättyyn dataan, sekä käytettyyn ohjelmistoon ja muihin aineettomiin omaisuuseriin. Digiyhtiöt voivat toimia useilla markkina-alueilla ilman, että ne perustavat niihin paikallisia yhtiöitä tai toimipaikkoja, koska esimerkiksi palveluiden tarjoaminen, mainonnan kohdistaminen ja käyttäjädatan kerääminen onnistuvat ilman-

24 Ks. esim. Lumme, M., & Ropponen, O. (2020). Monikansallisten yritysten voitonsiirto ja yhteisöveropohjan rapautuminen – kokoluokan arviointia kansainvälisen kirjallisuuden valossa. VATT Muistiot 58, s. 20. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-255-1>

25 Ks. esim. Kari, S., & Ropponen, O. (2014). Yksi tulo, monta verottajaa. VATT Policy Brief 2-2014, s. 4. <https://vatt.fi/yksi-tulo-monta-verottajaa>

26 Verohallinto. (20.11.2023). Rajoitetusti verovelvollisen ulkomaisen yhteisön tuloverotus Suomessa – Liiketulo ja muut Suomesta saadut tulot. Haettu 5.12.2023. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47806/rajoitetusti-verovelvollisen-ulkomaisen-yhteison-tuloverotus-suomessa--liiketulo-ja-muut-suomesta-saadut-tulot4/>

kin. Tästä johtuen kiinteään toimipaikkaan nojaava lähdevaltioperiaate soveltuu huonosti digiyhtiöiden verotukseen²⁷.

Moni tunnettu digiyhtiö onkin järjestänyt toimintansa siten, että kaikki myynti ja verotettava tulos kirjautuvat sopivaksi katsottuun matalan verotuksen maahan. Euroopan myynti- ja markkinointitulot voidaan esimerkiksi ohjata Irlannin tai Alankomaiden kaltaisiin veroparatiiseihin, jolloin käyttäjien sijaintimaassa ei välttämättä synny lainkaan verotettavaa tulosta²⁸. Vaikka tällaisten järjestelyjen ensisijainen tavoite on verotuksen minimointi, eivät järjestelyt usein ole nykylakien vastaisia. Verolakeja ja kansainvälisiä verotusperiaatteita tulisikin uudistaa (ratkaisujen osalta ks. erityisesti luku 3.2.2), jotta verotusoikeus seuraisi todellista arvonluontia myös nykypäivän digitalisoituneessa liike-toiminnassa.

3.1.2. Erillisyhtiöperiaate mahdollistaa voitonsiirron konsernien sisällä

Lähdevaltioperiaatteen ohella kansainvälistä verotusta ohjaavat erillisyhtiöperiaate sekä siihen olennaisesti liittyvä markkinaehtoperiaate. Erillisyhtiöperiaatteella tarkoitetaan sitä, että kutakin konserniyhtiötä pidetään itsenäisenä toimijana ja erillisenä verovelvollisena sen sijaan, että verotus tapahtuisi konsernin tasolla sen globaaleihin voittoihin perustuen. Jokainen yhtiö, joita voi isoissa konserneissa olla satoja, maksaa siis verot omasta tuloksestaan siinä maassa, jossa kyseisen yhtiön tulos kirjanpidollisesti syntyy.²⁹

Konserneilla on kuitenkin varsin laajat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, missä yhtiössä verotettavaa tulosta syntyy. Iso osa maailmankaupasta on konsernien sisäistä kauppaa, jossa yksi konserniyhtiö myy hyödykkeitä toiselle samaan konserniin kuuluvalla yhtiöllä. Lisäksi konserniyhtiöt maksavat toisilleen erilaisia esimerkiksi rahoitukseen, hallintopalveluihin tai aineettomien oikeuksien käyttöön liittyviä korvauksia. Konsernijohdolla on tietyin rajoituksin valta päättää siitä, millä hinnoilla nämä konsernin sisäiset transaktiot toteutetaan. Tätä sisäisten transaktioiden hinnoittelua kutsutaan siirtohinnoitteluksi.

Siirtohinnoittelulla on keskeinen vaikutus siihen, minkälaiseksi kunkin konserniyhtiön verotettava tulos muodostuu, ja mihin erillisyhtiöihin konsernin voitot kertyvät. Ilmeisten voitonsiirtomahdollisuuksien rajoittamiseksi konsernin käyttämiltä siirtohinnoilta edellytetään markkinaehtoisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että konserniyhtiöiden välisissä transaktioissa tulee soveltaa vastaavia hintoja ja muita ehtoja kuin mitä toisistaan riippu-

27 Ks. esim. Hadzhieva, E. (2016). Tax Challenges in the Digital Economy. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Study, s. 23. [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IPOL_STU\(2016\)579002](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IPOL_STU(2016)579002)

28 Ks. esim. Finnwatch. (2022). Pilveen karkaavat verotulot – Alustatalousyhtiöiden verotuksen haasteet, CASE: Yandex ja Airbnb. https://finnwatch.org/images/reports_pdf/Pilveen_karkaavat_verotulot.pdf

29 Ks. esim. Kari, S., & Ropponen, O. (2014). Yksi tulo, monta verottajaa. VATT Policy Brief 2-2014, s. 5. <https://vatt.fi/yksi-tulo-monta-verottajaa>

mattomien osapuolten välillä sovellettaisiin³⁰. Tämän markkinaehtoperiaatteen kutsutun vaatimuksen tavoitteena on varmistaa, ettei yrityksen voittoja siirretä esimerkiksi ylisuuriksi paisutettujen sisäisten veloitusten avulla yhdestä yrityksen toimintamaasta toiseen.

Laajan vaihdannan kohteena olevien bulkkituotteiden, kuten öljyn tai kahvin, kohdalla siirtohinnoittelun markkinaehtoisuus on helpohkosti selvitettävissä: konserniyhtiöiden välisissä kaupoissa käytettyjä hintoja voidaan esimerkiksi verrata vallitseviin markkinahintoihin ja muiden tahojen vastaavista tuotteista maksamiin hintoihin. Kaikille hyödykkeille markkinahintoja ei kuitenkaan ole ja osa hyödykkeistä voi olla niin uniikkeja, että myös vertailukelpoisten hyödykkeiden ja transaktioiden löytäminen on mahdotonta. Tällöin siirtohintojen markkinaehtoisuuden arviointi on haastavaa, mikä vaikeuttaa verovalvontaa ja luo mahdollisuuksia myös siirtohintojen tarkoitukselliselle vääristelylle.

Yksi markkinaehtoisuuden arvioinnin kannalta haastava erä ovat aineettoman omaisuuden hyödyntämisestä perittävät korvaukset. Digitaalista liiketoimintaa harjoittavien yritysten kohdalla niiden rooli on usein korostunut, koska yhtiöiden tulonmuodostus perustuu monesti aineettomiin oikeuksiin, kuten käytettyyn ohjelmistoon, algoritmeihin, brändinimeen ja käyttäjistä kerättyyn asiakasdataan. Nämä omaisuuserät ovat uniikkeja eikä niillä välttämättä ole arvoa muille kuin oikeudet omistavalle konsernille. Siksi sopivia vertailukohteita ei useinkaan ole ja aineettomien oikeuksien hyödyntämisestä perittäviin korvauksiin liittyy poikkeuksellisen paljon harkinnanvaraisuutta. Yritykset voivat tarkoituksellisesti valita käyttöönsä sellaisia konsernin sisäisiä hinnoittelumalleja, joiden seurauksena konserniyhtiöiden verotettavat tulokset muodostuvat pieniksi korkean verotuksen maissa ja suuriksi matalan verotuksen maissa.³¹

Näin tapahtuvaa voitonsiirtoa on varsinkin menneinä vuosina helpottanut se, että aineettomien oikeuksien siirtäminen yhtiöstä ja maasta toiseen on huomattavasti helpompaa kuin fyysisen omaisuuden siirtäminen. Siirtohintojen tarkoitushakuisen määrittämisen tai vääristelyn ohella yritykset voivat keskittää aineettomia oikeuksia sellaisiin veroparatiiseiksi katsottaviin maihin, joissa aineettoman oikeuden synnyttämiä tuloja verotetaan kevyesti. Syy kevyelle verotukselle voi olla matala yleinen yhteisöverokanta tai erityisesti aineettomiin oikeuksiin kohdistetut verohelpotukset, joita useat maat tarjoavat.³² Näiden niin kutsuttujen patenttiboksien (*intellectual property regimes* tai *patent box regimes*)

30 Markkinaehtoperiaatteesta on säädetty VML 31 §:ssä ja se sisältyy myös Suomen solmimiin verosopimuksiin. OECD:n siirtohinnoitteluohjeet ovat keskeinen tulkintalähde markkinaehtoperiaatteen soveltamisessa. Maiden välisten tulkintaerojen vähentämiseksi Euroopan komissio antoi loppuvuodesta 2023 direktiiviesityksen, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa keskeisimmät siirtohinnoittelua koskevat kansalliset säännökset EU-maissa (COM/2023/529 final, ehdotus neuvoston direktiiviksi siirtohinnoittelusta).

31 Szczepański, M. (2021). Taxing the digital economy: New developments and the way forward. European Parliamentary Research Service Briefing, s. 2. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698761](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698761)

32 Hadzhieva, E. (2016). Tax Challenges in the Digital Economy. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Study, s. 26. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2016\)579002](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2016)579002)

julkilausuttuna tavoitteena on kannustaa yrityksiä tutkimus- ja kehittämispanostusten lisäämiseen. Tosiasiassa niillä on myös houkuteltu kansainvälisiä yrityksiä keskittämään kyseiseen maahan helposti siirreltäviä ja hyvin tuottavia omaisuuseriä veroparatiisin omien verotulojen kasvattamiseksi.³³

OECD:n BEPS-hankkeen seurauksena yritysten mahdollisuudet siirrellä aineettomia omaisuuseriä yhtiöstä toiseen kuitenkin vähenivät merkittävästi, sillä nykyään patenttiboksien veroetuja on sallittua myöntää vain yhtiölle, joka on vastannut aineettoman omaisuuden kehittämiseen liittyvistä kuluista.³⁴ Aineettoman omaisuuden keinotekoiset siirrot veroetuja tarjoavaan valtioon eivät siten ole enää mahdollisia. Kyseisessä maassa kehitetylle aineettomalle omaisuudelle veroetuja tarjotaan sen sijaan edelleen. Niissä maissa, joissa patenttibokseja on, aineettomiin oikeuksiin liittyviä tuloja verotetaan usein muutaman prosentin verolla, vaikka maan yleinen yhteisöverokanta on useimmiten huomattavasti tätä korkeampi³⁵.

Siirtohintojen tarkoitushakuisen määrittämiseen ja suoranaiseen vääristelyyn perustuvaa voitonsiirtoa tapahtuu toki muidenkin kuin digiyritysten toimesta eikä se rajoitu aineettoman omaisuuden hyödyntämisestä perittäviin korvauksiin. Yhteisöverotulot voivat jäädä voitonsiirron vuoksi vähäisiksi myös maissa, joissa kansainvälisillä konserneilla on tuotannollista toimintaa, ja sen myötä aineellista omaisuutta ja henkilöstöä. Aineettomiin oikeuksiin liittyvät hinnoitteluhaasteet ja liikuteltavuus kuitenkin lisäävät yritysten voitonsiirtomahdollisuuksia aloilla, joilla aineettomien oikeuksien rooli arvonluonnissa on suuri. Siten monilla digitaalista liiketoimintaa harjoittavilla yrityksillä on muita paremmat edellytykset voitonsiirron avulla tapahtuvaan verojen minimointiin. Digitalisaation voidaan siis katsoa kärjistäneen kansainvälisessä verojärjestelmässä jo muutenkin ilmenneitä ongelmia entisestään.³⁶

Voitonsiirron laajuutta tai verovaikutuksia ei näe suoraan tilastoista, mutta aihetta on tutkittu viime vuosina melko paljon. Tuoreimpien arvioiden mukaan Suomesta ulos suuntautuva voitonsiirto aiheuttaa vuosittain useiden satojen miljoonien eurojen veromenetykset³⁷. Toisaalta voitonsiirtoa vaikuttaisi tapahtuvan myös toiseen suuntaan eli Suomessa

33 Haufler, A., & Schindler, D. (2020). Attracting Profit Shifting or Fostering Innovation? On Patent Boxes and R&D Subsidies. CESifo Working Paper No. 8640, s. 1. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3720397

34 Ks. OECD. (n.d.). Action 5 Harmful tax practices. Haettu 21.3.2024 osoitteesta <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action5/>

35 Esimerkiksi EU-alueella patenttiboksiin oikeuttavien tulojen veroasteet vaihtelevat 1,75 %:n ja 10,5 %:in välillä. Mengden, A. (8.8.2023). Patent Box Regimes in Europe, 2023. Tax Foundation. Haettu 5.12.2023 osoitteesta: <https://taxfoundation.org/data/all/eu/patent-box-regimes-europe-2023/>

36 Kari, S., & Ropponen, O. (2018). Globalisaatio, digitalisaatio ja kansainvälinen yritysverotus. VATT Muistiot 55, s. 19–20. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-226-1>

37 Ks. esim. Lumme, M., & Ropponen, O. (2020). Monikansallisten yritysten voitonsiirto ja yhteisöveropohjan rapautuminen – kokoluokan arviointia kansainvälisen kirjallisuuden valossa. VATT Muistiot 58. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-255-1> tai Economists without borders. (n.d.). The Missing Profits of Nations. Haettu 5.3.2024 osoitteesta: <https://missingprofits.world/>

pääkonttoriaan pitävät yritykset saattavat kasvattaa myös Suomessa näytettäviä voittoja, mikäli tämä johtaa verotuksellisesti edulliseen lopputulemaan. Monikansalliset yritykset toisin sanoen reagoivat tytäryhtiöiden sijaintimaiden veromuutoksiin – olivat ne sitten verotusta nostavia tai laskevia – siirtämällä voittojaan matalamman verotuksen omaavaan maahan.³⁸

Voitonsiirrossa käytettyjen keinojen tutkimista hankaloittaa merkittävästi se, että tietoa esimerkiksi konsernin sisäistä rojaltimeksuista tai palveluveloituksista sekä niiden perusteista ei ole julkisesti saatavilla. Tavaraviennin siirtohinnoittelua voidaan sen sijaan tutkia vientidatan avulla. Tältä pohjalta toteutettu tuore suomalaistutkimus osoittaa suomalaisyritysten alihinnoittelevan matalan verotuksen maissa sijaitseviin konserniyhtiöihin suuntautuvaa tavaravientiä. Tällä tavoin yritysten on mahdollista kasvattaa matalan verotuksen maassa näytettäviä voittoja ja vastaavasti pienentää Suomessa verotettavaa tulosta. Yleisintä siirtohintojen verovetoinen manipulointi on tutkimuksen mukaan niiden yritysten parissa, jotka ovat muita suurempia, joilla on taseessaan paljon aineetonta omaisuutta ja joilla on veroparatiiseissa sijaitsevia tytäryhtiöitä.³⁹

Voitonsiirron kohdemaita koskeva tutkimus osoittaa, että Suomesta ulos suuntautuvasta voitonsiirrosta valtaosa ohjataan EU:n sisäisiin veroparatiiseihin: ylivoimaisesti suurimpia kohdemaita ovat Alankomaat, Irlanti ja Luxemburg⁴⁰. Kyseiset maat ovat myös globaalisti tunnettuja siitä, että ne houkuttelevat ulkomaisia yrityksiä ohjaamaan voittojaan alueelleen poikkeuksellisen suotuisan verokohtelun avulla. Tilastoissa tämä näkyy muun muassa siten, että ulkomaisten yritysten näihin maihin kirjaamat voitot ovat henkilöstölle maksettuihin palkkoihin suhteutettuna moninkertaisia paikallisiin toimijoihin verrattuna (ks. kuva 1).

38 Viertola, M. (2023). Profit shifting of multinational enterprises: evidence from the Nordics. VATT Working Papers 155, s. 25. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023051644590>

39 Viertola, M. (2024). Transfer (mis)pricing of multinational enterprises: evidence from Finland. VATT Working Papers 162, s. 2. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202401081817>

40 Economists without borders. (n.d.). The Missing Profits of Nations. Haettu 5.3.2024 osoitteesta: <https://missingprofits.world/>

Kuva 1: Ulkomaisten yritysten poikkeuksellisen korkea tuottavuus veroparatiiseissa vuonna 2019 (kuva: EU Tax Observatory⁴¹)



Voitonsiirron aiheuttamat veromenetykset ovat absoluuttisesti mitattuna suurimpia OECD-maissa. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna matalan tulotason maiden kärsimät veromenetykset nousevat kuitenkin OECD-maita korkeammiksi.⁴²

3.1.3. Haitallinen maiden välinen verokilpailu nakertaa yhteisöverotuloja

Edellisissä luvuissa kuvattiin, kuinka lähdevaltioperiaate yhdessä erillisverotuksen kanssa on johtanut siihen, että etenkin digitaalista liiketoimintaa harjoittavat yritykset voivat minimoida veronsa sijoittamalla helposti liikuteltavia toimintojaan tai omaisuuseriään matalan verotuksen maihin. Tällä tavoin yritysten on mahdollista ohjata tulovirtojaan pois sieltä, missä niiden palveluja käytetään tai missä niiden operatiiviset toiminnot sijaitsevat. Moni maa on nähnyt tässä mahdollisuuden ja lähtenyt kilpailemaan yritysten tulovirroista madaltamalla tiettyihin tuloihin ja tiettyihin verovelvollisiin kohdistuvaa verotusta. Käytännössä nykyisen kansainvälisen verojärjestelmän peruseriaatteet ovat siis juurisyy myös maiden väliseen verokilpailuun.

41 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 38. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

42 Ks. esim. Cobham, A., & Janský, P. (2018). Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re-estimation and country results. *Journal of International Development* Volume 30, Issue 2: Fiscal Policy, State Building and Economic Development, s. 216–218. <https://doi.org/10.1002/jid.3348>

Maat voivat osallistua verokilpailuun usealla eri tavalla. Ne voivat esimerkiksi madaltaa nimellistä yhteisöverokantaansa tai tarjota veropohjaa kaventavia kohdennettuja verohuojennuksia tietyntyyliselle yritystoiminnalle. Jälkimmäisestä on kyse esimerkiksi silloin, kun maa tarjoaa aineettomien oikeuksien synnyttämille tuloille matalampaa verotusta niin kutsutun patenttiboksin muodossa. EU-maissa yleisesti käytettyjä veropohjaa kaventavia kohdennettuja huojennuksia ovat patenttiboksin ohella muun muassa tutkimus- ja kehittämismenoihin kohdistuvat verotuet sekä oman pääoman laskennallisen kustannuksen vähennys.⁴³ Verokilpailun välineeksi voidaan katsoa myös tiettyjen järjestelyjen verokohtelun ennakkoon lukitsevat ennakkopäätökset silloin, kun ne johtavat poikkeuksellisen edulliseen verokohteluun. Tietovuotopaljastuksissa on käynyt ilmi, että esimerkiksi Luxemburgin verohallinnon solmimat ennakkosopimukset ovat madaltaneet useiden kansainvälisten yritysten verotusta merkittävästi.⁴⁴ Käytännössä salaisia ennakkopäätöksiä onkin käytetty verojen välttämiseen tähtäävien järjestelyjen legitimointiin⁴⁵. Nykyisellään ennakkopäätökset ovat kuitenkin melko laajasti eri maiden verohallintojen välisen tietojenvaihdon piirissä, joten niiden rooli on viime vuosina pienentynyt.

Kehittyvässä maissa verokilpailua on puolestaan käyty tyypillisesti erilaisten verolomien ja erityistalousalueiden (*special economic zone, SEZ*) avulla. Verolomasta on kyse silloin, kun maa vapauttaa vaikkapa tietyn sektorin yritykset kokonaan yritysverotukselta niiden ensimmäisten toimintavuosien ajaksi.⁴⁶ Erityistalousalueilla tarkoitetaan maan rajojen sisällä olevia alueita, joiden vero-, tulli- ym. sääntely eroaa maassa muuten voimassa olevasta sääntelystä. Alueella voidaan esimerkiksi tarjota matalampaa yhteisöverotusta tai tietyille toiminnoille kohdennettua verovapautusta.⁴⁷ Usein erityistalousalueiden tavoitteena on houkuttaa investointeja alueille, joissa elintaso, työllisyys ja taloudellinen aktiivisuus on jäänyt muuta maata heikommaksi. Verolomien ja erityistalousalueiden yleistyttyä moni kehittyvä maa on ollut käytännössä pakotettu ottamaan käyttöönsä vastaavia verokannustimia pärjätäkseen kilpailussa ulkomaisista investoinneista.

43 Flamant, E., Godar, S., & Richard, G. (2021). New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation. EU Tax Observatory Report, s. 19–29. <https://www.taxobservatory.eu/publication/new-forms-of-tax-competition-an-empirical-investigation/>

44 Flamant, E., Godar, S., & Richard, G. (2021). New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation. EU Tax Observatory Report, s. 29–31. <https://www.taxobservatory.eu/publication/new-forms-of-tax-competition-an-empirical-investigation/>

45 Hadzhieva, E. (2016). Tax Challenges in the Digital Economy. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Study, s. 27. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2016\)579002](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2016)579002)

46 UN-DESA & CIAT. (2018). Design and assessment of tax incentives in developing countries: Selected issues and a country experience. Publication, s.22–23. <https://www.un.org/esa/ffd/publications/design-and-assessment-of-tax-incentives-in-developing-countries.html>

47 UNCTAD. (2023). The Impact of International Tax Reforms on Special Economic Zones. Report, s. 3–4. https://unctad.org/system/files/official-document/diaefinf2023d1_en.pdf

Erityistalousalueiden ja verolomien voidaan nähdä eroavan esimerkiksi patenttiboksi-järjestelmistä muun muassa siinä, että erityistalousalueilla ja verolomilla houkutteellaan tyypillisesti reaalisia investointeja, kuten tuotantolaitoksia ja tietyn alan yrityksiä. Erityisesti ennen BEPS-toimia tarjottujen patenttiboksien tavoitteena oli sen sijaan houkuttaa yrityksiä melko keinotekoisin aineettoman omaisuuden siirtoihin veroetua tarjoavan maan verotulojen kasvattamiseksi. Keinotekoisuutensa vuoksi tätä voidaan pitää haitallisempina verokilpailun muotona, joskin kaikenlaisella verokilpailulla on haitallisia vaikutuksia.

Rajanveto haitallisen ja hyväksyttävän verokilpailun välillä ei aina ole yksioikoista eikä haitalliselle verokilpailulle ole olemassa yhtä universaalia määritelmää. Muun muassa OECD ja EU ovat kuitenkin luoneet omat kriteeristönsä haitallisten verokäytäntöjen tunnistamiseksi. OECD:n mukaan haitallisia verokäytäntöjä yhdistää tuloon kohdistuva matala tai olematon efektiivinen veroaste, etuuskien kohdentuminen ulkomaisille verovelvollisille sekä puutteet järjestelmän läpinäkyvydessä ja tehokkaassa tietojenvaihdossa. Kaikkien tunnusmerkkien ei tarvitse täytyä samanaikaisesti: riittää, että matala verotus esiintyy yhdessä jonkin muun tunnusmerkin kanssa.⁴⁸ EU:n lista potentiaalisesti haitallisille verokäytännöille tunnusomaisista piirteistä on pidempi. OECD:n tunnusmerkistön tavoin se pitää sisällään matalan efektiivisen veroasteen (suhteessa yleiseen verokantaan), läpinäkyvyyden puutteen ja veroetuuskien kohdistumisen ulkomaisiin verovelvollisiin tai toimiin, joilla ei ole vaikutusta kansalliseen veropohjaan. Näiden ohella tyypillisiksi piirteiksi on tunnistettu se, ettei veroetuuskien saaminen edellytä todellista taloudellista toimintaa sekä se, että yrityksen voiton laskennassa käytetään kansainvälisesti hyväksytyistä laskentasäännöistä poikkeavia laskentasääntöjä.⁴⁹ Näihin kriteeristöihin peilaten on selvää, että esimerkiksi yrityksiä tietyille alueelle houkuttelevia verolomia ja vain tietyille yrityksille suunnattuja verohuojennuksia voidaan useimmiten pitää haitallisena verokilpailuna. Monien muiden verokannustimien kohdalla tilanne ei kuitenkaan ole yhtä selkeä.

Kaikella verokilpailulla – katsottiin se erilaisissa kriteeristöissä haitalliseksi tai ei – on kuitenkin lähtökohtaisesti sama vaikutus: verokilpailu laskee globaaleja yhteisöverotuottoja ja heikentää valtioiden mahdollisuuksia vastata niille asetetuista ihmisoikeusvelvoitteista. Itseään ruokkivan ilmiön mittakaavaa kuvastaa se, että esimerkiksi EU:ssa yhteisöveroasteen keskiarvo on laskenut 35 prosentista 21 prosenttiin vuosien 1995–2021 aikana⁵⁰.

48 OECD. (1998). Harmful Tax Competition - An Emerging Global Issue. OECD Publications, s. 27. <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>

49 Van de Velde, E., & Cannas, F. (2021). Harmful tax practices within the EU: definition, identification and recommendations. Publication for the subcommittee on Tax Matters, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, s. 10–12. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)662905](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)662905)

50 Crivelli, E., de Mooij, R. A., De Vrijer, J. E. J., Hebous, S., & Klemm, A. D. (2021). Taxing Multinationals in Europe. IMF Departmental Paper No 2021/012, s. 16–17. <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/05/25/Taxing-Multinationals-in-Europe-50129>

Verokilpailusta kärsivät ennen kaikkea ne, jotka eivät siihen osallistu. Tällaisia tahoja ovat muun muassa valtiot, jotka menettävät verokilpailun seurauksena verotuloja, sekä näiden maiden kansalaiset, joita valtion tulomenetykset rasittavat esimerkiksi heikkenevinä palveluina tai pienenevinä tulonsiirtoina. Epäsuorasti verokilpailusta kärsivät myös paikallisesti toimivat yritykset, joilla ei ole mahdollisuuksia siirtää toimintaansa matalan veroasteen perässä ulkomaille, ja jotka siksi päätyvät maksamaan isoja kilpailijoitaan korkeampia veroja tuloksestaan.

Yritysverotuksella käytävä kilpailu on myös johtanut verotuksen painopisteen siirtymiseen yritystoiminnan ja pääomien verotuksesta vähemmän liikuteltaviin veropohjiin kuten kulutuksen verotukseen⁵¹. Tällä on negatiivisia vaikutuksia tavallisiin – eritoten pienituloisiin – kansalaisiin, joiden suhteellista verotaakkaa painopisteen muutos on kasvattanut. Kulutusverot vievät suhteellisesti suuremman osan pienituloisten käytettävissä olevista tuloista. Yhteisövero kohdistuu sen sijaan tutkimusten mukaan valtaosin kaikista hyvätuloisimpiin tulonsaajiin⁵².

Verokilpailusta hyötyvät ennen kaikkea isot monikansalliset yritykset ja niiden omistajat etenkin aloilla, joilla aineettoman omaisuuden ja muun helposti siirreltävän tulopohjan rooli on suuri. Lisäksi hyötyjiin lukeutuvat maat, jotka onnistuvat haalimaan helposti liikuteltavia veropohjia erilaisin verohuojennuksin ja matalin veroastein, ja pystyvät tällä tavoin kasvattamaan omaa verokertymänsä toisten maiden kustannuksella.

3.2. Yritysverojärjestelmän globaali uudistaminen

Yritysverojärjestelmän keskeisten ongelmien rajat ylittävästä luonteesta johtuen edellisissä luvuissa kuvattuja ongelmia on jo vuosien ajan pyritty ratkomaan kansainvälisen yhteistyön avulla. Ensin voitonsiirron ja veropohjien rapautumisen estämiseen tähtääviä toimia kehitettiin OECD-maiden kesken niin kutsutussa BEPS-hankkeessa (*Base Erosion and Profit Shifting*) vuosina 2013–2015. Hankkeen tuotoksena syntyneet suositukset on sittemmin viety osaksi kansallista lainsäädäntöä suuressa joukossa maita. EU:ssa tämä toteutettiin koordinoitusti EU:n veronkiertodirektiivien avulla.

BEPS-hankkeen pohjalta toteutetut täsmätoimet eivät kuitenkaan olleet riittäviä voitonsiirron ja haitallisen verokilpailun lopettamiseksi, mistä johtuen OECD-maat käynnistivät vuonna 2018 jatkohankkeen kansainvälisen yritysverojärjestelmän uudistamiseksi. Tavoitteena oli tällä kertaa erityisesti digitalisaation mukanaan tuomien verotushaasteiden ratkominen. Mukaan kutsuttiin myös halukkaat OECD:n ulkopuoliset maat, joiden osallistuminen mahdollistettiin niin kutsutun Inclusive Framework -ryhmän kautta.

51 Flamant, E., Godar, S., & Richard, G. (2021). New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation. EU Tax Observatory Report, s. 6. <https://www.taxobservatory.eu/publication/new-forms-of-tax-competition-an-empirical-investigation/>

52 Ks. esim. Kalevi Sorsa säätiö. (2024). Rikkaiden vero – Yhteisöveron vaikutukset Suomen tulonjakoon. <https://sorsa-foundation.fi/wp-content/uploads/kss-yhteisovero3-web.pdf>

Vuonna 2021 Inclusive Frameworkiin osallistuneet maat pääsivät sopuun kaksiosaisen verouudistuksen sisällöstä. Uudistuksen ensimmäinen osa (nk. Pilari 1) käsittää säännökset, joiden avulla suuryritysten voittoihin kohdistuvia verotusoikeuksia on tarkoitus uudelleenjakaa maiden kesken. Tavoitteena on, että sääntelyn piirissä olevien yritysten voittoja voitaisiin jatkossa verottaa siellä, missä niiden katsotaan syntyvän – käytännössä maissa, joissa suuryritysten asiakkaat ja digitaalisten palvelujen käyttäjät sijaitsevat. Pilari 1:llä pyritäänkin Pilari 2:sta selkeämmin vastaamaan juuri digitaalisen liiketoiminnan verojärjestelmälle synnyttämiin haasteisiin. Luvussa 3.2.2.2 tarkemmin kuvatus Pilari 1:n etenemiseen liittyy kuitenkin vielä merkittävää epävarmuutta.

Uudistuksen toinen ja nopeammin edennyt osa, niin kutsuttu Pilari 2, koskee puolestaan kansainvälisen minimiveron käyttöönottoa. Sen tavoitteena on varmistaa, että suuryritysten voittoihin kohdistuu jatkossa vähintään 15 prosentin efektiivinen veroaste, ja tätä kautta jarruttaa maiden välistä haitallista verokilpailua. Minimiverosäännösten käyttöönotto on edennyt suunnitellusti ja ensimmäisen vaiheen säännökset astuivat monissa maissa voimaan vuoden 2024 alusta alkaen.

OECD:n verouudistuksen molempia pilareita voidaan pitää suurina edistysaskeleina kansainvälisen yritysverojärjestelmän kehittämisessä. Samaan aikaan on selvää, että niin OECD:ssä neuvoteltuihin toimiin kuin itse neuvotteluprosessiin liittyy myös paljon ongelmia, mistä johtuen tarve kansainvälisen yritysverojärjestelmän jatkokehittämiselle on edelleen suuri. Seuraavissa alaluvuissa käydään läpi, millä tavoin yritysverojärjestelmää tulisi kansainvälisesti jatkokehittää, jotta voitonsiirrosta ja haitallisesta verokilpailusta päästäisiin eroon ja yhteisöverotulot jakautuisivat nykyistä oikeudenmukaisemmin.

3.2.1. Globaalin minimiveron kehittäminen

Yksi keskeinen tapa hillitä kansainvälisten konsernien harjoittamaa voitonsiirtoa ja maiden välistä haitallista verokilpailua on sopia säännöksistä, joilla varmistetaan, että yritysten voitot tulevat kaikilla verotusalueilla verotetuksi vähintään maiden kesken sovitulla efektiivisellä minimiverokannalla. Tällöin mailla ei ole mahdollisuutta kilpailla yritysten tulovirroista olemattomalla yhteisöveroasteella tai muunlaisilla efektiivistä veroastetta laskevilla veroetuuksilla. Samalla yritysten voitonsiirrolla saavutettava verohyöty pienee eikä nollaverotustilanteita voi enää syntyä.

Idea yritysverotukselle asetettavasta minimitasosta ei ole uusi: esimerkiksi EU:ssa sitä on tarjottu haitallisen verokilpailun torjumiskeinoksi jo yli 30 vuotta sitten. Vuonna 1992 niin kutsuttu Ruding-komitea esitti, että komission tulisi valmistella direktiivi, joka velvoittaisi kaikki jäsenmaat asettamaan kansalliset yhteisöveroasteensa vähintään 30 prosenttiin⁵³. Ehdotus ei kuitenkaan edennyt valmisteluun.

53 Ruding, O., de Buitelir, D., Descours, J.-L., & al. (1992). Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation. Official Publications of the European Communities, s. 15. <http://aei.pitt.edu/8702/1/8702.pdf>

Sittemmin yhteisöveroasteet ovat laskeneet radikaalisti niin Euroopassa kuin globaalistikin. Samaan aikaan liiketoiminnan digitalisoituminen on tehnyt voitonsiirrosta entistä helpompaa ruokkien haitallista maiden välistä verokilpailua. Tarve yhteisöverojen harmonisoinnille ja lattiataason asettamiselle on siten kasvanut entistä suuremmaksi.

Vuonna 2021 nähtiin kansainvälinen läpimurto, kun OECD:n Inclusive Framework -yhteistyöelimestä saavutettiin sopu globaalien minimiveron käyttöönotosta osana niin kutsuttua kahden pilarin ratkaisua. Yhteensä 136 maata ja lainkäyttöaluetta sopivat ottavansa käyttöön säännökset, joilla varmistetaan vähintään 15 prosentin efektiivinen veroaste kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavien suuryritysten voitoille⁵⁴. Sääntelyn pääpiirteet kuvattiin yhteisessä julkilausumassa⁵⁵.

EU:ssa OECD:n minimiverosäännökset päätettiin ottaa käyttöön direktiivin⁵⁶ avulla yhdenmukaisen toteutuksen varmistamiseksi. Luonnos minimiverodirektiivistä julkaistiin joulukuussa 2021 vain viikko sen jälkeen, kun OECD:n GLOBE:ksi nimetyt minimiveroa koskevat mallisäännöt oli julkaistu. Sisällöltään nämä kaksi vastasivat pitkälti toisiaan. Sittemmin OECD on julkaissut myös suuren määrän tarkentavaa ohjeistusta sääntelyn tulkinna ja käytännön toteutuksen tueksi. EU:ssa kunkin jäsenmaan kansalliseen lainsäädäntöön viedyt minimiverosäännökset astuivat voimaan vuoden 2024 alussa⁵⁷.

3.2.1.1. OECD:n minimiveron toteutuksen pääpiirteet

Teoriassa minimiverotus olisi yksinkertaisinta toteuttaa sopimalla yhteisestä verotettavan tuloksen laskentatavasta ja siitä, minkä suuruista yhteisöveroastetta maiden tulisi vähintään soveltaa. Tämä kuitenkin edellyttäisi kaikkien maailman maiden ja verotusalueiden mukanaoloa, ja on siksi hyvin vaikeasti toteutettavissa: yhdenkin maan ulosjäanti tarkoittaisi käytännössä sitä, että yrityksillä säilyisi kannuste siirtää helposti liikuteltavia toimintojaan ja voittojaan kyseiseen maahan.

OECD-lähtöisessä veromallissa on siksi päädytty ratkaisuun, jossa verotusoikeus siirtyy toiselle valtiolle, mikäli maa, jossa voitot kirjanpidollisesti syntyvät, ei kohdistu voittoihin riittävää verotusta. Se, mikä maa voittoja saa missäkin tilanteessa verottaa, on määritetty minimiverosäännöksissä.

54 OECD. (8.10.2021). International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age. Haettu 11.12.2023 osoitteesta <https://web-archiv.eocd.org/2021-10-20/612898-international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>

55 OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. (8.10.2021). Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. Haettu 11.12.2023 osoitteesta <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>

56 Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj>

57 Suomessa säännökset otettiin käyttöön säätämällä Laki suurten konsernien vähimmäisverosta 1308/2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20231308>

Ensisijaisesti voittojen verotusoikeus on maalla, jossa kirjanpidolliset voitot näytetään. Mikäli voittoihin ei siellä kohdisteta riittävää verotusta, siirtyy verotusoikeus konsernin emoyhtiön kotipaikkavaltiolle. Kyseisen maan tulee periä konsernin emoyhtiöltä täydennysveroa (*top-up tax*) siltä osin kuin tytäryhtiön voitot ovat jääneet sen sijaintimaassa vajaaverotetuiksi eli käytännössä minimiveroasteen mukaisen veromäärän ja hyväksytyjen sijaintimaassa kirjattujen verojen erotuksen verran. Tätä sääntöä kutsutaan tuloksilukemissäännöksi (*income inclusion rule, IIR*). Mikäli emoyhtiön kotivaltiokaan ei käytä oikeuttaan verottaa aliverotettuja voittoja, siirtyy verotusoikeus edelleen muiden konserniyhtiöiden kotivaltioille niin kutsutun aliverotettujen voittojen säännön nojalla (*under taxed profits rule, UTPR*). Verotulojen jakautuminen näiden maiden kesken määräytyy kussakin maassa sijaitseviin työntekijämääriin ja aineelliseen omaisuuteen pohjautuen.

Edellä esiteltyjen minimiverosäännösten lisäksi Pilari 2:een sisältyy konsernin sisäisiin veloituksiin kohdistuva STTR-sääntö (*subject to tax rule*). STTR-sääntö mahdollistaa tietyn tyyppisiin konsernin sisäisiin veloituksiin kohdistuvan verotuksen niiden lähdemaassa, mikäli tuloon ei sen kohde maassa kohdistu riittävää verotusta. Säännön tavoitteena on turvata eritoten kehittyvien maiden veropohjia konsernin sisäisten veloitusten avulla tapahtuvalta voitonsiirrolta ja sen aiheuttamilta veromenetyksiltä⁵⁸. Muista minimiverosäännöksistä poiketen STTR-säännön käyttöönotto tapahtuu direktiivin sijaan joko monenkeskisen verosopimuksen taikka verosopimusmuutosten kautta.

3.2.1.2. Verotulojen jakautuminen maiden kesken

Useammasta eri verotussäännöstä koostuvaa täydennysverosäännösten hierarkiaa voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna, koska se takaa minimiverotuksen toteutumisen niissäkin tilanteissa, joissa kaikki konsernin toimintamaat eivät ole ottaneet minimiverosäännöksiä käyttöön. Säännöksille määritetty ensisijaisuusjärjestys on kuitenkin altis kritiikille.

Tuloksilukemissäännön ensisijaisuus suhteessa aliverotettujen voittojen sääntöön johtaa siihen, että konsernin ylimmän emoyhtiön kotimaalla on aina etuoikeus verottaa jollakin lainkäyttöalueella vajaaverotetuksi jääviä voittoja. Vasta jos näin ei tapahdu, yrityksen muut toimintamaat saavat verotusoikeuden. Viimesijaisuudesta johtuen täydennysverotulojen voi olettaa jäävän muissa toimintamaissa vähäisiksi – pääkonttorimaiden verotuloja uudistus kasvattaa enemmän. Tämä ei ole omiaan edistämään globaalia oikeudenmukaisuutta, sillä kansainvälisten suuryritysten pääkonttorimaat ovat pääosin globaalissa pohjoisessa sijaitsevia korkean tulotason maita⁵⁹. Päinvastainen ensisijaisuusjärjestys eli aliverotettujen voittojen säännön nostaminen tuloksilukemissäännön edelle kasvattaisi

58 OECD. (2023). The Subject to Tax Rule in a Nutshell. <https://www.oecd.org/tax/beps/pillar-two-subject-to-tax-rule-in-a-nutshell.pdf>

59 Barake, M., Neef, T., Chouc, P. E., & Zucman, G. (2021). Revenue Effects of the Global Minimum Tax, Country-by-Country Estimates. EU Tax Observatory Note, s. 18. <https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2021/10/Note-2-Revenue-Effects-of-the-Global-Minimum-Tax-October-2021-1.pdf>

kehittyville maille ohjautuvien täydennysverotulojen määrää ja tekisi verotulojen jakautumisesta oikeudenmukaisempaa.

Epäsuhtaa vahvistaa entisestään se, että aliverotettujen voittojen säännön käyttöönotto on aikataulutettu muita täydennysverotussääntöjä myöhemmäksi. Siinä missä tuloksilukemissääntöä ja kotimaisia täydennysveroja alettiin soveltamaan monissa maissa vuoden 2024 alusta alkaen, astuu aliverotettujen voittojen sääntö voimaan vasta seuraavana vuonna. Lisäksi minimiverosäännöksiin kesällä 2023 tehdyt täydennykset sisältävät uuden siirtymäsäännöksen, joka rajaa aliverotettujen voittojen säännöksen soveltamista entisestään. Siirtymäsäännös estää täydennysverojen keräämisen aliverotettujen voittojen säännökseen perustuen tilikausilta, jotka alkavat viimeistään 31.12.2025 ja päättyvät viimeistään 31.12.2026, mikäli konsernin pääkonttorimaan nimellinen yhteisöveroaste ylittää 20 prosenttia⁶⁰. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi Yhdysvalloissa pääkonttoriaan pitävän konsernin aliverotettuja voittoja ei voida ensimmäisten vuosien aikana verottaa konsernin muissa toimintamaissa, vaikka Yhdysvallat jättäisi sille tuloksilukemissäännön nojalla kuuluvat täydennysverot keräämättä.

Verotulojen ohjautumiseen – ja koko uudistuksen tehokkuuteen – vaikuttaa olennaisesti myös säännöksiin neuvottelujen loppuvaiheessa sisällytetty mahdollisuus niin kutsutun kotimaisen täydennysveron (*qualified domestic minimum top-up tax, QDMTT*) käyttöönottoon. Kotimaisessa täydennysverossa on kyse minimiverosäännösten tapaan lasketusta täydennysverosta, jolla normaalien yhteisöverojen jälkeen aliverotetuksi jäävien voittojen efektiivinen veroaste nostetaan 15 prosenttiin siinä maassa, missä vajaaverotus tapahtuu.⁶¹ Käytännössä matalan yhteisöverotuksen maa siis kerää itse täydennysverotulot, jotka muutoin ohjautuisivat tuloksilukemissäännön perusteella konsernin emoyhtiön kotimaalle.

Kotimaisen täydennysveron kohdalla vieläkin suurempi ongelma on se, että säännös heikentää merkittävästi minimiveron positiivisia kannustevaikutuksia. Matalan verotuksen maille ja niin kutsutuille läpikulkumaille syntyy kannuste säilyttää kaikenkokoisia yrityksiä koskeva yhteisövero matalana ja ottaa käyttöön ainoastaan minimiverosäännösten piirissä oleviin yrityksiin kohdistuva kotimainen täydennysvero. Tällöin niiden on edelleen mahdollista houkuttaa yritystoimintaa alueelleen kevyellä yhteisöverotuksella ja samalla kerätä itse minimiveron synnyttämät uudet verotulot minimiverosäännösten piirissä olevilta suuryrityksiltä.

60 OECD. (2023). Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global AntiBase Erosion Model Rules (Pillar Two), July 2023, s. 89. <https://www.oecd.org/tax/beps/administrative-guidance-global-anti-base-erosion-rules-pillar-two-july-2023.pdf>

61 Nagato, T. (2.10.2023). Pillar 2 as a De Facto New Revenue Allocation Mechanism. Tax Notes. Haettu 22.3.2024 osoitteesta <https://www.taxnotes.com/featured-analysis/pillar-2-de-facto-new-revenue-allocation-mechanism/2023/09/29/7hcv#sec-2-3-1>

Kotimaisen täydennysveron käyttöönotto ei ole verouudistukseen osallistuvilla maille pakollista, mutta on todennäköistä, että se tullaan ottamaan käyttöön suurimmassa osassa uudistukseen osallistuvia maita. Laaja käyttöönotto voi vaikuttaa olennaisesti siihen, mihin maihin minimiverouudistuksen synnyttämät täydennysverotulot ohjautuvat. Tällä hetkellä matalasti verotetut voitot keskittyvät vahvasti niin kutsuttuihin sijoituskeskittymiin (*investment hubs*). OECD:n määritelmän mukaan sijoituskeskittymäksi katsotaan maat, joihin suuntautuvien ulkomaisten suorien investointien arvo ylittää 150 prosenttia maan bruttokansantuotteesta. Euroopassa tällaisia maita ovat esimerkiksi Luxemburg, Sveitsi ja Alankomaat⁶². Näistä kaikki ovat kaikki tyypillisiä sijoitusten kauttakulkumaita. OECD:n mukaan erittäin matalasti verotetuista voitoista (efektiivinen veroaste < 5 %) lähes 80 prosenttia raportoidaan sijoituskeskittymissä. 15 prosentin minimiverotason alittavien voittojen kohdalla niiden osuus on noin 41 prosenttia.⁶³ Ottamalla kotimaisen täydennysveron käyttöön nämä usein investointien läpikulkumaina toimivat maat nousevat minimiverouudistuksen voittajiksi. Tutkimuksissa niiden on arvioitu keräävän jopa lähes 90 prosenttia minimiverosäännösten aikaansaamista verotuloista⁶⁴. Myös OECD:n tuoreissa vaikutusarvioissa verotulojen kasvun arvioidaan olevan ylivoimaisesti suurinta sijoituskeskittymissä⁶⁵. Korkeat kasvuluvut tosin selittynevät osin näiden maiden matalalla lähtötasolla.

3.2.1.3. Korkeat soveltamisrajat ja matalalle asetettu veroaste

Minimiverosääntelyn ilmeisimpiin heikkouksiin lukeutuvat sääntelyn korkeat soveltamisrajat sekä matalaksi jäänyt minimiveroaste. Sääntely koskee ainoastaan yrityksiä, joiden globaali konserniliikevaihto ylittää yli 750 miljoonaan euroon. Esimerkiksi EU-alueella toimivista yrityksistä valtaosa jää korkean liikevaihtorajan vuoksi sääntelyn ulkopuolelle. Niin kutsuttu de minimis -raja johtaa puolestaan siihen, että sääntelyn piirissä muuten olevat konsernit voivat rajata minimiverotuksen ulkopuolelle toimintamaat, joissa konserniyhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto jää alle 10 miljoonaan euroon ja tulos alle 1 miljoonaan. Näin ollen kaikki voitot eivät ole minimiverotuksen kohteena edes sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien yritysten tapauksessa.

15 prosentin veroaste on kansainvälisesti vertailtuna hyvin matala: globaalisti yhteisöveron keskiarvo vuonna 2022 oli 23,37 prosenttia. BKT:lla painotettu globaali keskiarvo oli

62 Lejour, A. (2023). The role of FDI in the fight against international tax avoidance. Publication for the Committee on tax matters, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, s. 17. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/754198/IPOL_IDA\(2023\)754198_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/754198/IPOL_IDA(2023)754198_EN.pdf)

63 Hugger, F., González Cabral, A. C., & O'Reilly, P. (2023). Effective tax rates of MNEs, New evidence on global low-taxed profit. OECD Taxation Working Papers No. 67, s. 33. <https://doi.org/10.1787/4a494083-en>

64 Ks. esim. Reitz, F. (2023). Revenue Effects of the OECD Corporate Tax Reform – An Updated Impact Assessment of Pillar Two. IFF-HSG Working Papers – No. 2023-17, s. 39. <https://ile.unisg.ch/wp-content/uploads/2023/07/17-WP-Reitz.pdf>

65 Hugger, F., González Cabral, A. C., Bucci, M., et al. (2024). The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit. OECD Taxation Working Papers No. 68, s. 71. <https://doi.org/10.1787/9a815d6b-en>

vieläkin korkeampi: 25,43 prosenttia. EU-alueella yhteisöverojen keskiarvo jää globaalista keskiarvosta, mutta asettuu edelleen huomattavasti minimiveron tasoa korkeammalle (21,16 %).⁶⁶ Matalan minimiveroasteen vuoksi yritysten on jatkossakin kannattavaa siirtää voittojaan korkeamman verotuksen maista niihin valtioihin ja lainkäyttöalueisiin, jotka verottavat alueellaan näytettäviä voittoja vain vaaditulla minimiveroasteella. Matalan veroasteen vuoksi myös uudistuksen synnyttämät verotulot jäävät verrattain alhaisiksi. Esimerkiksi EU-alueella veroasteen nostaminen 15 prosentista 21 prosenttiin voisi Tax Observatoryn mukaan kaksinkertaistaa minimiveron käyttöönnoton aikaansaamat verotulot⁶⁷.

3.2.1.4. Veropohjaa kaventavat säännökset

Valitun veroasteen lisäksi verotuksen tosiasialliseen tasoon vaikuttaa veropohja eli ne säännökset, joiden perusteella minimiveron alainen tulo lasketaan. Tältäkin osin OECD:n minimiveromallissa olisi parantamisen varaa, sillä kokonaisuuteen on sisällytetty veropohjaa olennaisesti kaventavia säännöksiä.

Yksi keskeinen verotuloja pienentävä säännös on veropohjan laskennassa huomioitava substanssiperusteinen poikkeus, joka vapauttaa osan säännösten piiriin muutoin kuuluvista tuloista minimiverotukselta. Poikkeussäännöksen tausta-ajatus on, ettei yrityksen reaalisten toimintojen, kuten tehdasinvestointien, houkuttelu verokannustimilla ole haitallista verokilpailua, eikä siitä syntyviä tuloja siksi tarvitse sisällyttää minimiverotuksen piiriin. Sääntelyllä on toisin sanoen haluttu puuttua lähinnä ”paperilla tapahtuvaan” voittojen houkutteluun ja voitonsiirtoon.

Teknisesti substanssiperusteisessa poikkeuksessa on kyse täydennysveron veropohjaa pienentävästä vähennyksestä, joka perustuu konserniyritysten verotusalueella maksa-miin henkilöstömenoihin ja aineelliseen omaisuuteen. Substanssipoikkeuksen suuruus on alkuvaiheessa 10 prosenttia henkilöstömenoista ja 8 prosenttia aineellisesta omaisuudesta laskien 10 vuoden siirtymäajan aikana 5 prosenttiin. Poikkeussäännöksen vuoksi esimerkiksi kehittyvissä maissa yleinen verolomien tarjoaminen voi jatkua ennallaan, kunhan verolomia tarjotaan vain henkilöstö- ja omaisuusintensiivistä liiketoimintaa harjoittaville toimijoille. Suuryrityksille tarjotuilla verolomilla voi olla olennainen vaikutus maan mahdollisuuksiin kerätä verotuloja, sillä monissa kehittyvissä maissa yhteisöverojen rooli on valtion verotulojen kannalta huomattavasti suurempi kuin globaalin pohjoisen maissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että substanssiperusteisen poikkeuksen vaikutukset rajau-

66 Tax Foundation. (13.12.2022). Corporate Tax Rates around the World, 2022. Haettu 11.12.2023 osoitteesta <https://tax-foundation.org/data/all/global/corporate-tax-rates-by-country-2022/>

67 Barake, M., Neef, T., Chouc, P. E., & Zucman, G. (2021). Revenue Effects of the Global Minimum Tax, Country-by-Country Estimates. EU Tax Observatory Note, s. 10. [https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2021/10/Note-2-Revenue-Ef-fects-of-the-Global-Minimum-Tax-October-2021-1.pdf](https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2021/10/Note-2-Revenue-Effects-of-the-Global-Minimum-Tax-October-2021-1.pdf)

tuisivat vain kehittyviin maihin: EU Tax Observatoryn mukaan substanssipoikkeus vähentää alkuvaiheessa EU-alueella minimiverosta saatavia verotuloja peräti 23 prosentilla⁶⁸.

Toinen tosiasiallisen verotuksen pienenemiseen johtava porsaanreikä liittyy tietyn tyyppisten verotukien kohteluun maksettavan minimiveron määrää laskettaessa. Jos valtion yritykselle myöntämä verotuki voidaan katsoa niin kutsutuksi ehdot täyttäväksi palautukseen oikeuttavaksi veronhyvitykseksi (*qualified refundable tax credit*), ei veronhyvityksenä saatava tuki pienennä minimiveron laskennassa huomioitavien maksettujen verojen määrää. Toisin sanoen verolaskelmassa huomioidaan suoritettavat yhteisöverot täysimääräisesti, vaikka osa näistä veroista tosiasiallisesti palautetaan yritykselle jälkikäteen. Sen sijaan, että veronhyvitys pienentäisi yrityksen maksettuja veroja ja lisäisi sen seurauksena maksettavaksi tulevia täydennysveroja, veronhyvitys katsotaan yhtiön tuloksi. Tämä on yritykselle huomattavasti edullisempi vaihtoehto, sillä tulonlisäyksen vaikutus maksettavaksi tulevien täydennysverojen määrään on huomattavasti pienempi kuin suoraan maksettujen yhteisöverojen määrästä tehtävällä vähennyksellä⁶⁹.

Ehdot täyttäväksi palautukseen oikeuttavaksi hyvitykseksi voidaan katsoa hyvitykset, jotka maksetaan yritykselle rahana neljän vuoden kuluessa. Toisin sanoen esimerkiksi Suomessa tyypilliset maksettavien verojen määrää pienentävät verotuet, kuten tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys, eivät täytä näitä ehtoja. Kaikki verotuet on kuitenkin helposti muutettavissa kriteerit täyttävään muotoon ja monissa maissa tähän ollaan jo ryhdytty⁷⁰. Verotukien kohtelu tarjoaakin käytännössä matalan verotuksen maille mahdollisuuden jatkaa matalalla efektiivisellä veroasteella kilpailua: yhteisöveron tason sijaan kilpailua tullaan vain käymään ehdot täyttävien verotukien muodossa⁷¹.

Yhdessä yllä listatut veropohjan aukot paitsi heikentävät minimiveron tehoa, myös johtavat sen käyttöönotosta syntyvien verotulojen merkittävään pienenemiseen. EU Tax Observatoryn arvion mukaan minimiveron aikaansaamat verotulot jäävät substanssiperusteisen poikkeuksen ja verotukien kohteluun liittyvän porsaanreiän vuoksi viiteen pro-

68 Barake, M., Neef, T., Chouc, P. E., & Zucman, G. (2021). Revenue Effects of the Global Minimum Tax, Country-by-Country Estimates. EU Tax Observatory Note, s. 12. <https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2021/10/Note-2-Revenue-Effects-of-the-Global-Minimum-Tax-October-2021-1.pdf>

69 Esimerkiksi yrityksellä, jonka tulos ennen veroja on 100, kirjatut verot 20 ja saatavan verotuen määrä 10, saadun verotuen vähentäminen minimiverolaskennassa huomioitavista veroista johtaisi minimiverosäännösten perusteella tapahtuvaan täydennysverotukseen, koska huomioitavien verojen määrä jäisi 10 %:iin $((20-10)/100=10\%)$. Täydennysveron määrä olisi $5 ((15\%-10\%)*100=5)$. Jos saatava verotuki lisätään yhtiön tuloihin, veroaste ylittää yli vaaditun 15%:n rajan $(20/(100+10)=18,2\%)$.

70 Esimerkiksi Sveitsin kantonit ja Bermuda suunnittelevat Bloomberg Taxin mukaan uusien ehdot täyttävien palautukseen oikeuttavien veronhyvitysten käyttöönottoa kompensoidakseen yrityksille minimiverosääntelystä seuraavaa verotason nousua. Irlannissa olemassaolevia verotukia on puolestaan ryhdytty uudistamaan, jotta ne täyttävät vaaditut ehdot. Bloomberg Tax. (6.12.2023). Tax Havens Race to Lure Companies as 15% Global Levy Looms. Haettu 14.12.2023 osoitteesta <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/tax-havens-race-to-lure-companies-as-15-global-levy-looms>

71 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 53. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

senttiin globaalista yhteisöverokertymästä, kun ne ilman kyseisiä porsaanreikiä voisivat nousta 9 prosenttiin verokertymästä. Jos veroastetta vielä nostettaisiin 15 prosentista 20 prosenttiin, vastaisivat uudistuksen aikaansaamat verotuotot jo 16 prosenttia globaalista yhteisöverokertymästä.⁷²

3.2.1.5. Verosopimus pohjaisen STTR-säännöksen heikkoudet

Kehittyvien maiden kannalta kenties keskeisin minimiverokokonaisuuteen sisältyvä komponentti on direktiivillä implementoitujen minimiverosäännösten ulkopuolelle jäävä STTR-sääntö (*subject to tax rule*)⁷³, jonka käyttöönotto tapahtuu verosopimusmuutosten kautta. STTR-sääntö mahdollistaa lähdeverojen perimisen tietyistä konsernin sisäisistä maksuista silloin, kun niihin ei tulon kohdemaassa kohdistu riittävää verotusta. Sääntö hyödyttää erityisesti maita, jotka kärsivät tällä hetkellä matalan verotuksen maihin suuntautuvasta voitonsiirrosta. Näiden maiden kohdalla kotimaisen täydennysveron käyttöönotto ei välttämättä kasvata verotuloja, koska maiden verokertymää laskevat matalan yhteisöveron sijaan veropohjaa pienentävät konsernin sisäiset veloitukset (*base eroding payments*). Tällöin kotimaisesta täydennysverosta ei ole apua, sillä voitonsiirto pienentää myös sen perusteena olevaa veropohjaa.

Monissa kehittyvissä maissa yhteisöveroasteet ovat verrattain korkeita ja ulospäin suuntautuva voitonsiirto yleistä. Tällöin lähdemaan verotusoikeutta laajentavasta säännöksestä voi olla huomattavaa hyötyä. STTR-säännöksen hyötyjä pienentää kuitenkin se, että riittävä verotuksen taso on STTR:n kohdalla määritetty muista minimiverosäännöksistä poiketen: säännöstä voidaan soveltaa vasta silloin, kun tuloihin kohdistuu niiden kohdemaassa alle 9 prosentin yhteisövero. Näissä tilanteissa lähdema voi verottaa tuloerää täydennysverolla, joka nostaa kokonaisverorasituksen 9 prosenttiin eli käytännössä sovitun 9 prosentin ja toteutuneen verotuksen erotuksella. Säännös toisi kehittyville maille ja muille voitonsiirrosta kärsiville maille suuremmat hyödyt, jos vähimmäisveroaste olisi asetettu muiden minimiverosäännösten tapaan 15 prosenttiin.

Säännöksen muihin heikkouksiin voidaan lukea korkeahkot soveltamisrajat (tulojen alaraja miljoona euroa muille ja 250 000 euroa maille, joiden BKT alittaa 40 miljardia euroa), ja muiden kuin korko- ja rojaltilulojen kohdalla sovellettava 8,5 prosentin tuottoraja (voidaan soveltaa tuloihin vain, jos ne ylittävät niiden hankkimisesta aiheutuneet kulut 8,5 prosentilla). Lisäksi STTR-säännökset ovat esimerkiksi YK:n malliverosopimukseen hiljattain sisällytettyyn STTR-sääntöön nähden hallinnollisesti raskaat.⁷⁴ Näistä huolimatta

72 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 54. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

73 Ks. esim. OECD. (2023). The Subject to Tax Rule in a Nutshell. <https://www.oecd.org/tax/beps/pillar-two-subject-to-tax-rule-in-a-nutshell.pdf>

74 Heitmüller, F. (12.1.2024). The Subject-To-Tax-Rule (STTR) – which one to choose? International Centre for Tax and Development. Haettu 19.1.2024 osoitteesta <https://www.ictd.ac/blog/the-subject-to-tax-rule-sttr-which-one-to-choose/>

STTR:n voi olettaa hyödyttävän kehittyviä maita ja sen nopea käyttöönotto on ensiarvoisen tärkeää. Verouudistuksen hyväksyneet maat ovat sitoutuneet ottamaan säännön käyttöön joko allekirjoittamalla tätä koskevan monenkeskisen verosopimuksen tai muuttamalla kahdenvälisiä verosopimuksia kehittyvien maiden näin pyytäessä.

Suosituksukset

Suomen tulee edistää kansainvälisillä foorumeilla, kuten OECD:ssä, YK:ssa ja – sikäli kuin mahdollista – myös EU:ssa, seuraavia muutoksia kansainvälisen minimiveron kehittämiseksi:

- Minimiveron taso tulee nostaa vähintään 20 prosenttiin.
- Soveltamisalan määrittävää liikevaihtorajaa sekä pienempien toimintamaiden ulosrajaamisen mahdollistavia de minimis-rajoja tulee laskea.
- Veropohjaa kaventavasta substanssiperusteista poikkeuksesta tulee luopua.
- Maiden mahdollisuuksia tarjota yrityksille efektiivistä veroastetta pienentäviä verotuksia tulee rajata.
- Lisäksi verotussääntöjä tulee uudistaa niin, että ne takaavat täydennysverotulojen oikeudenmukaisen jakautumisen, ja luovat maille aidon kannusteen nostaa yleistä yhteisöverokantaa ja luopua haitallisista verokannustimista. Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi luopumalla kotimaisista täydennysveroista sekä antamalla aliverotettujen voittojen säännölle ensisijainen rooli suhteessa tuloksilukemissään-töön. Vaihtoehtoisesti minimiverotulojen jako voisi perustua yhteen tasapuolisesti erilaisia maita kohtelevaan jakokaavaan⁷⁵.
- Suomen tulee allekirjoittaa STTR-sääntöä koskeva monenkeskinen sopimus ja ryhtyä viiveettä toimiin verosopimusten muuttamiseksi niiden kehittyvien maiden kanssa, jotka eivät liity monenkeskiseen sopimukseen.

75 Kts. esim. Picciotto, S., Faccio, T., Kadet, J. M., & al. (2021). For a Better GLOBE. METR: A Minimum Effective Tax Rate for Multinationals. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3796030

3.2.2. Verotusoikeuden jakautumista maiden kesken koskevien sääntöjen uudistaminen

Kuten edellisestä luvusta käy ilmi, haitallista verokilpailua on mahdollista kitkeä tehokkaasti globaalin minimiveron avulla. Edes minimivero ei kuitenkaan lopeta rajat ylittävää voitonsiirtoa niin kauan, kun minimiveron taso on matala, eri maiden veroasteissa on merkittäviä keskinäisiä eroja ja verotulojen jakautuminen maiden kesken nojaa helposti manipuloitaviin siirtohintoihin. Tehokkain tapa estää voitonsiirto onkin luopua kokonaan erillisyyhtiöverotukseen ja siirtohinnoitteluun nojaavasta verotusmallista. Käytännössä tämä tarkoittaa koko kansainvälisen yritysverojärjestelmän uudistamista.

Erillisyyhtiöverotuksesta luopumisella tarkoitetaan sitä, että yrityksiä alettaisiin nykyisestä poiketen verottamaan niiden globaalin konsernituloksen perusteella ja verotusoikeus jaettaisiin maiden kesken yhdessä sovittuun jakokaavaan perustuen. Tällöin sillä, missä maassa verotettavaa tulosta kirjanpidollisesti näytetään, ei olisi vaikutusta konsernin veroasteeseen. Siirtyminen konsernitasolla tapahtuvaan verotukseen ja verotusoikeuden kaavamaiseen jakoon (*unitary taxation, formulaary apportionment*) kitkisi siten erittäin tehokkaasti voitonsiirtoa⁷⁶.

Kaavamaiseen jakoon perustuvan konserniverotusmallin kohdalla verotusoikeuden jakokaavalla on luonnollisestikin suuri vaikutus siihen, miten verotuotot jatkossa jakautuisivat eri maiden kesken. Johtaakseen mahdollisimman oikeudenmukaiseen lopputulokseen, jakokaavan tulisi heijastaa tasapuolisesti niitä kysyntä- ja tarjontapuolen tekijöitä, joilla nähdään olevan yhteys yrityksen arvonluontiin. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi konsernin maakohtaiset työntekijämäärät, myyntivolyymit ja tietyt omaisuuserät. Koska näiden sijainti vaikuttaisi jatkossakin verotulojen jakautumiseen, mailla olisi edelleen motiivi houkuttella alueelleen yritysten tosiasiallisia toimintoja, mutta pelkkien kirjanpidollisten tuloerien houkuttelusta ei sen sijaan olisi hyötyä. Tätä kautta siirtyminen konsernitason verotukseen kitkisi voitonsiirron ohella myös haitallista verokilpailua.

Erilaisia malleja verotusoikeuden uudelleenallokoimiseksi on esitelty vuosien mittaan muun muassa OECD:n ja EU:n toimesta. Vaikka eri veromalleilla on pyritty ratkaisemaan osin samoja ongelmia, on niiden toteutuksessa ja laajuudessa isoja eroja: siinä missä osa malleista on kattanut kaikki niiden soveltamisalaan kuuluvien yritysten tulot, toisten tavoitteena on ollut uudelleenallokoida vain pieni osa yritysten tuloista maihin, joissa yrityksen asiakkaat tai palvelun käyttäjät sijaitsevat. Näitä malleja ja niiden puutteita tarkastellaan tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

76 Kari, S., & Ropponen, O. (2018). Globalisaatio, digitalisaatio ja kansainvälinen yritysverotus. VATT Muistiot 55, s. 12. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-226-1>

3.2.2.1. Euroopan komission esitykset EU-alueen yritysverojärjestelmäksi

Euroopan komissio on ehtinyt vuosien varrella esitellä jo useamman konserniveromallin: kaksi eri versiota niin kutsutusta CCCTB:stä sekä tuoreimpana uuden BEFIT-mallin. Näistä yksikään ei ole saanut tarvittavaa kaikkien EU-maiden tukea. Tuoreimman BEFIT-mallin osalta esityksen käsittely on tosin vasta alkuvaiheessa.

Euroopan komission alun perin vuonna 2011 esittelemä CCCTB-malli⁷⁷ (*common consolidated corporate tax base*, yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja) edusti varsin kokonaisvaltaista yritysverotuksen uudistusesitystä, joskin sen soveltamisen esitettiin alun perin olevan yrityksille vapaaehtoista. Myöhemmässä 2016 julkaistussa uudistetussa CCCTB-esityksessä⁷⁸ mallia esitettiin pakolliseksi yrityksille, joiden globaali konserniliikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa. Sekä alkuperäisessä että uudistetussa CCCTB-mallissa EU-maiden verotettavan tuloksen laskentaa koskevat säännöt olisi yhtenäistetty ja direktiivin piirissä olevien yritysten EU-alueella syntyvä verotettava tulos olisi siirrytty määrittämään konsernitasolla. Tämän jälkeen tulos olisi jaettu verotettavaksi eri jäsenvaltioihin direktiivissä määritetyn jakokaavan perusteella. Edeltäjästään poiketen vuonna 2016 esitellyssä mallissa siirtymä veromallin soveltamiseen olisi ollut kaksivaiheinen: ensimmäisessä vaiheessa olisi yhtenäistetty veropohjan laskentasäännöt ja vasta toisessa vaiheessa siirrytty verotettavan konsernituloksen kaavamaiseen jakoon.

Verotettavan tuloksen jako eri toimintamaiden kesken olisi perustunut molemmissa malleissa konsernin kussakin EU-maassa sijaitsevan aineellisen omaisuuden arvoon⁷⁹, työntekijöiden ja palkkojen määrään sekä myyntiin. Konserniyhtiöiden välisten transaktioiden hinnoittelulla ei siis enää olisi voinut vaikuttaa siihen, missä maassa voitot verotetaan, vaan voitot olisivat tulleet verotetuksi niissä maissa, joissa konsernilla on reaalisia toimintoja. Veropohjan laskennan osalta malleissa oli eroa ja veropohjan tiivyyden näkökulmasta vuoden 2016 malli oli edeltäjänsä heikompi: yrityksille esitettiin varsin anteliasta tutkimus- ja kehitystoiminnan vähennystä sekä laskennallista pääomavähennystä, joista molemmat olisivat pienentäneet konsernin verotettavaa tulosta. Näistä heikkouksista huolimatta molempia komission CCCTB-malleja voidaan, etenkin niiden varhaiset esittelyajankohdat huomioiden, pitää varsin edistyksellisinä. Kummankaan kohdalla neuvottelut mallin käyttöönotosta eivät kuitenkaan edenneet EU-maiden edustajista koostuvassa neuvostossa.

77 Vuoden 2011 CCCTB-mallin osalta kts. esim. komission mallia koskeva Q&A-sivu: Euroopan komissio. (16.3.2011). Questions and Answers on the CCCTB. Haettu 15.12.2023 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_171

78 Vuoden 2016 CCCTB-mallin ja mallien välisten erojen osalta ks. esim. komission mallia koskeva Q&A-sivu: Euroopan komissio. (25.10.2016). Questions and Answers on the package of corporate tax reforms. Haettu 15.12.2023 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_3488

79 Aineellista omaisuutta ovat esimerkiksi tuotantolaitokset, koneet ja kalusto sekä varastot.

Vuonna 2023 komissio veti pois käytännössä jo vuosia unholassa olleen viimeisimmän CCCTB-esityksensä ja korvasi sen uudella BEFIT:iksi (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*) nimetyllä ehdotuksella. BEFIT eroaa CCCTB:stä olennaisesti muun muassa veropohjan laskennan ja verotulojen jakamisperusteiden osalta. Vuoden 2016 CCCTB-esityksen tapaan mallin käyttöönoton ehdotetaan olevan pakollista suurille (konserniliikevaihto yli 750 milj. euroa) yrityksille ja vapaaehtoista pienemmille toimijoille.

BEFIT:issä verotettavan tuloksen laskennassa lähdetäisiin liikkeelle kirjanpidollisesta tuloksesta, johon tehtäisiin joukko direktiivissä esitettyjä oikaisuja. Alustava veropohja laskettaisiin tällä tavoin erikseen jokaiselle BEFIT-konserniin kuuluvalle konserniyhtiölle ja kiinteälle toimipaikalle. Tämän jälkeen konserniyhtiöiden alustavat veropohjat yhdistettäisiin yhdeksi koko konsernin yhteiseksi veropohjaksi, joka puolestaan jaettaisiin konserniyhtiöiden kesken niiden kolmen edeltävän vuoden alustavien veropohjien suhteessa.

Alustaviin veropohjiin perustuvaa (ja direktiiviä koskevassa konsultaatiovaiheessa kommunikoidusta olennaisesti poikkeavaa⁸⁰) jakoperustetta kutsutaan direktiiviehdotuksessa siirtymäkauden allokointisäännöksi ja sen esitetään olevan käytössä 1.7.2028–30.6.2035 kestävä siirtymäkauden ajan. Tämän jälkeen verotulojen allokoinnin olisi tarkoitus perustua erikseen määritettävään kaavaan, mutta päätös tästä tehtäisiin vasta vuosien päästä erillisen arvion jälkeen. Kaavamaiseen jakoon siirtymiseen liittyy siis mallissa merkittävää epävarmuutta ja se voi jäädä kokonaan toteuttamatta.

Rajat ylittävän voitonsiirron torjunnassa veropohjan kaavamainen jako on aivan keskeisessä roolissa, koska se takaa, etteivät yritykset voi saavuttaa verotuksellista hyötyä sillä, että voittoja siirretään konsernin sisällä matalammin verotettuun konserniyhtiöön. BEFIT:issä veropohjan jaon ehdotetaan kuitenkin perustuvan pitkän siirtymäkauden ajan edellisten vuosien alustaviin yhtiökohtaisiin veropohjiin, joiden suuruuteen konsernin sisäiset transaktiot vaikuttavat. BEFIT nojaa siis edelleen huonosti toimivaan ja voitonsiirron mahdollistavaan siirtohinnoitteluun. Tästä johtuen BEFIT:iä voidaan pitää huomattavasti edeltäjänsä CCCTB:tä heikompana esityksenä.

3.2.2.2. OECD:n Pilari 1 -malli verotulojen allokoinniseksi markkina-alueille

Pisimmälle edennyt verotulojen uudelleenallokointimalli on tällä hetkellä OECD:n Pilari 1:een sisältyvä Amount A (jäljempänä yksinkertaisuuden vuoksi Pilari 1), vaikkakin myös sen voimaan saattamiseen liittyy edelleen merkittävää epävarmuutta. Tästä verotuloja markkina-alueille kohdistavasta sääntelypaketista päätettiin alun perin osana laajempaa OECD:n Inclusive Frameworkin puitteissa neuvoteltua verouudistusta.

80 Vielä vuoden 2022 lopulla, kun komissio avasi BEFIT-uudistusta koskevan julkisen konsultaation, veropohjan allokoinnin esitettiin pohjautuvan kaavamaiseen jakoon. Tällöin komissio haki näkemyksiä ainoastaan siitä, tulisiko jakokaavan perustua ainoastaan aineelliseen omaisuuteen, työvoimaan ja myyntiin, vai tulisiko siinä huomioida myös aineeton omaisuus.

Pilari 1:ssäkin otetaan selkeitä askeleita kohti konsernituloksen kaavamaisista jakoa, mutta malli jää huomattavasti EU:n CCCTB-esityksiä (ja osin BEFIT:iäkin) suppeammaksi. Veromallissa tietty laskennallinen osuus⁸¹ kaikista suurimpien ja kannattavimpien yritysten voitoista siirretään verotettavaksi yrityksen keskeisille markkina-alueille. Malli auttaa toisin sanoen ennen kaikkea niitä maita, joissa digitaalista liiketoimintaa harjoittavien yritysten asiakkaat ja palvelujen käyttäjät sijaitsevat, ja sillä onkin pyritty vastaamaan ennen kaikkea digiyhtiöiden verotushaasteisiin. Kaikkea yritysten voitonsiirtoa Pilari 1 ei tule lopettamaan, koska muilta osin verotusoikeuksien jako pohjaa jatkossakin nykyäänöksiin.

Pilari 1:n soveltamisala on CCCTB- ja BEFIT-malleihin verrattuna todella suppea: sääntelyn piiriin tulevat ainoastaan globaalisti kaikkein suurimmat ja kannattavimmat konsernit. Edellytyksenä on, että konsernin liikevaihto ylittää 20 miljardia euroa, ja oikaistu tulos ennen veroja on vähintään 10 prosenttia oikaistusta liikevaihdosta⁸². Tällaisia yrityksiä on arvioitu olevan maailmassa alle sata⁸³. Pilari 1:n aiemmissa versioissa sääntelyn esitettiin koskevan huomattavasti isompaa yritysjoukkoa, mutta vain tietynlaisten palvelujen tarjoamisesta saatavia voittoja. Lopulliseen voittokäsitteeseen ja soveltamisalaan päädyttiin Yhdysvaltojen aloitteesta.⁸⁴

Soveltamisalarajojen lisäksi sääntely pitää sisällään niin sanotut nexus-rajat, jotka määrittävät, mitkä kaikki maat saavat uuden verotusoikeuden sääntelyn piirissä olevien yritysten tuloihin. Pääsääntöisesti alueella syntyneiden tuottojen tulee nousta yli miljoonaan euroon. Toisin sanoen maa, jossa sijaitsevien käyttäjien katsotaan synnyttäneen vaikkapa Instagramin ja Facebookin omistavalle Metalle alle miljoonan euron verran tuloja, ei saa jatkossakaan verotusoikeutta Metan tuloihin (ellei Metalla ole kyseisessä maassa muuta toimintaa, jonka perusteella verotusoikeus syntyisi). Pienempien talouksien ja erityisesti pienten kehittyvien maiden verotusoikeuden turvaamiseksi kynnyksäraja on kuitenkin laskettu 250 000 euroon maan BKT:n jäädessä alle 40 miljardiin euroon. Madallettu kynnyksäraja oletettavasti parantaa usean pienen kehittyvän maan asemaa. Absoluuttisia rajoja voidaan tästä huolimatta pitää ongelmallisina, koska ne mittaavat ennen kaikkea talouden (ja sen myötä usein maan) kokoa.

81 Allokoitava osuus on tiivistetyksi 25 prosenttia niin kutsutuista jäännösvoitoista. Jäännösvoitoksi katsotaan se osuus voitoista, joka ylittää 10 prosentin tuottoasteen (oikaistut voitot / oikaistu liikevaihto). Sääntely ei toisin sanoen koske lainkaan yrityksiä, joiden kannattavuus jää alle tämän rajan.

82 Keskeiset tiedot Pilari 1:n Amount A:sta löytyvät esimerkiksi OECD:n laatimasta tiivistelmästä: OECD. (2023). The Multilateral Convention to Implement Amount A of Pillar One. Factsheets. <https://www.oecd.org/tax/beps/multilateral-convention-amount-a-pillar-one-factsheets.pdf>

83 Esim. Econpol on arvioinut kriteerit täyttävien yritysten määrän jäävän 78:aan. Ks. Econpol. (2021). Who Will Pay Amount A?. Econpol Policy Brief 36/2021, s. 1 https://www.econpol.eu/sites/default/files/2021-07/EconPol_Policy_Brief_36_Who_Will_Pay_Amount_A_0.pdf

84 Esim. Bloomberg Tax. (14.7.2021). Taxing The Top 100—Part 1: Who's In, Who's Out?. Haettu 15.12.2023 osoitteesta: <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report/taxing-the-top-100-part-1-whos-in-whos-out>

Pilari 1:n etenemisessä saavutettiin yksi merkkipaalu lokakuussa 2023, kun luonnos sitä koskevasta monenvälisestä yleissopimuksesta julkaistiin. Yleissopimuksen viimeistely on kuitenkin venynyt, ja viimeisimmän tiedon mukaan se tullaan avaamaan allekirjoituksille vasta kesällä 2024⁸⁵.

Yleissopimuksen voimaansaattaminen edellyttää sitä, että sopimuksen ratifioi vähintään 30 valtiota, joiden alueelle on sijoittunut vähintään 60 prosenttia sääntelyn piiriin tulevien yritysten emoyrityksistä. Koska sääntelyn piiriin tulevista yrityksistä iso osa pitää pääkonttoriaan Yhdysvalloissa, ei jälkimmäistä edellytystä ole mahdollista saavuttaa ilman Yhdysvaltoja. Tästä näyttääkin muodostuneen verouudistuksen merkittävin epävarmuustekijä ja mahdollinen kompastuskivi, sillä Yhdysvalloissa suhtautuminen Pilari 1:een on verrattain penseää: sitä pidetään melko yleisesti epäreilusti yhdysvaltalaisiin yhtiöihin kohdennettuna syrjivänä sääntelynä. Yhdysvaltojen lisäksi suhtautuminen Pilari 1:een on varauksellista myös muun muassa monissa kehittyvissä maissa, joiden kohdalla olemassa oleva tai käyttöönotettava kansallinen digivero voisi olla helpommin hallinnoitava ja enemmän verotuloja tuova vaihtoehto. Pitkälle edenneestä valmistelusta huolimatta on siis edelleen mahdollista, että Pilari 1 jää kokonaan toteutumatta.

3.2.2.3. Suppeammat mallit digiyhtiöiden verottamiseksi

Koko yritysverojärjestelmän uudistamiseen tähtäävien mallien ohella osa maista on pyrkinyt turvaamaan mahdollisuutensa verottaa digiyhtiöitä erillisen digiveron avulla. Kansallisia myyntiperusteisia digiveroja (*DST, digital sales tax*) on otettu käyttöön useissa maissa niin Euroopassa kuin esimerkiksi Afrikassakin. Näitä digiveroja peritään useimmiten tietyt kokorajat ylittävien yhtiöiden harjoittamasta digitaalisten palveluiden myynnistä. Se, mitä palveluja veron piiriin on sisällytetty, vaihtelee maittain. Yleisimmin veron kohteena ovat ainakin verkkomainostulot, mutta usein myös esimerkiksi digiyhtiöiden perimät kuukausimaksut sekä alustatalousyhtiöiden perimät välitysmaksut⁸⁶.

Iso osa kansallisista digiveroista on otettu käyttöön viime vuosien aikana eli kyse on verrattain uusista veroista. OECD:n verouudistus kuitenkin edellyttää, että Pilari 1:n käyttöönottavat maat luopuvat olemassa olevista digiveroistaan ja sitoutuvat olemaan ottamatta käyttöön uusia digiveroja. Tästä johtuen muun muassa Ranska, Iso-Britannia ja Espanja ovat ilmoittaneet luopuvansa kansallisista digiveroistaan⁸⁷.

85 OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. (18.12.2023). Update to Pillar One timeline by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. <https://www.oecd.org/tax/beps/update-pillar-one-timeline-beps-inclusive-framework-december-2023.pdf>

86 Ks. eri EU-maiden digiveroja koskevat kuvaukset: Szczeptański, M. (2021). Taxing the digital economy, New developments and the way forward. European Parliamentary Research Service Briefing, s. 4-5. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698761](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698761)

87 HM Treasury. (2021). Joint statement from the United Kingdom, Austria, France, Italy, Spain and the United States regarding a compromise on a transitional approach to existing unilateral measures during the interim period before Pillar 1 is in effect. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027640/Joint_statement.pdf

Ennen OECD-uudistuksen varmistumista EU:ssa suunniteltiin myös EU-maiden yhteisen digiveron käyttöönottoa. Komissio esitteli vuonna 2018 kaksi erilaista digiveromallia: digiyhtiöiden verotushaasteisiin nopealla aikataululla vastaavan väliaikaisratkaisun sekä pitkäaikaiseksi ratkaisuksi tarkoitettua pysyvän digiveromallin. Väliaikaisessa veromallissa tiettyihin suuryritysten tarjoamiin digitaalisiin palveluihin olisi kohdistettu 3 prosentin myyntipohjainen digivero. Pidemmän aikavälin veromallissa osa digitaalista liiketoimintaa harjoittavien yritysten voitoista olisi allokoitu verotettavaksi niiden keskeisille markkina-alueille niin kutsutun digitaalisen läsnäolon perusteella. Digitaalisen läsnäolon olisi katsottu muodostuvan, jos yrityksen liikevaihto kohdemaassa ylittää 7 miljoonaa euroa, sillä on yli 100 000 käyttäjää kyseisessä maassa tai yritys solmii vuosittain yli 3 000 B2B-digipalvelusopimusta. Digitaaliseen läsnäoloon perustuva veromalli olisi rakennettu siten, että se olisi myöhemmin yhdistettävissä komission aiemmin esittelemän CCCTB-mallin kanssa.⁸⁸ CCCTB-mallin tavoin myös komission digiveroesitykset kaatuivat neuvostossa. Vuonna 2021 komissio suunnitteli vielä tuovansa uuden digiveromalliesityksen neuvoston käsittelyyn, mutta suunnitelmasta luovuttiin OECD-verouudistuksen etenemisestä johtuen.

Digiyhtiöiden verotusongelmiin on etsitty ratkaisuja myös YK:n toimesta. Vuonna 2021 YK:n verokomitea hyväksyi uuden digitaalisten palvelujen verotusta koskevan 12 b artiklan lisättäväksi YK:n malliverosopimukseen. Uusi artikla antaa tulojen lähdemälle verotusoikeuden niin kutsuttujen automatisoitujen digitaalisten palvelujen synnyttämiin tuloihin. Automatisoiduiksi digitaalisiksi palveluiksi katsotaan muun muassa digimainostulot, hakukonepalvelut ja digitaalisen alustan kautta tapahtuvat välityspalvelut. Tulojen lähdemällä olisi artiklan nojalla oikeus verottaa edellä mainittujen palvelujen tarjoamisesta syntyviä myyntituloja esimerkiksi 3–4 prosentin verokannalla. Vaihtoehtoisesti verovelvollinen voisi vaatia, että sitä verotettaisiin niin kutsutun nettoperiaatteen mukaisesti, jolloin veroa maksettaisiin digiyhtiön myynnistä lasketun laskennallisen tuloksen perusteella. Artiklan soveltuvuudelle ei ole esitetty minkäänlaisia kokorajoja eli se soveltuisi kaikkiin yrityksiin riippumatta niiden koosta tai kyseiseen maahan kohdistuvista myyntimääristä.⁸⁹

YK:n malliverosopimuksen 12 b artiklaa voidaan kuitenkin soveltaa vain tilanteissa, joissa tulon lähdemaa ja yrityksen kotimaa ovat ottaneet artiklan osaksi maiden välistä verosopimusta. Toisaalta vastaava rajoite liittyy myös OECD:n Pilari 1:een: myös sen käyttöönotto edellyttää verosopimusmuutoksia. Pilari 1:n tapauksessa tarvittavat muutokset on tarkoitus toteuttaa monenvälisen yleissopimuksen avulla. Allekirjoittamalla ja ratifioimalla yleissopimuksen maat sitoutuvat ottamaan sen määräykset osaksi kahdenvälisiä verosopimuksia. Vastaava menettely olisi mahdollinen myös YK:n malliverosopimuksen artikla

88 Euroopan komissio. (21.3.2018). Digital Taxation: Commission proposes new measures to ensure that all companies pay fair tax in the EU. Haettu 18.12.2023 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_2041

89 Ks. esim. PwC. (29.4.2021). UN tax committee adopts Article 12B for model treaty rules on digital services. Tax Policy Alert, s. 1–4. <https://www.pwc.com/gx/en/tax/newsletters/tax-policy-bulletin/assets/pwc-un-tax-committee-adopts-article-12b.pdf>

12 b:n kohdalla, mikäli maat yhdessä näin päättäisivät. OECD:n Pilari 1 -hankkeen ajauttua vaikeuksiin artikla 12 b:tä onkin nostettu esiin mahdollisena vaihtoehtona Pilari 1:lle ja YK:n verokomitea valmistelee paraikaa ”pikakaistainstrumenttia” (*fast track instrument*), joka mahdollistaisi OECD:n monenkeskisen verosopimuksen tavoin YK:n malliverosopimuksesta nousevien verosopimusmuutosten toteuttamisen keskitetysti⁹⁰.

Kuten edellä esitellyistä esimerkeistä ilmenee, verotusoikeuksien uudelleenjakoa on mahdollista toteuttaa hyvin monella eri tapaa. Suppeampien digiverojen etuna voidaan pitää sitä, että niiden käyttöönotto ja hallinnointi on verrattain yksinkertaista kokonaisvaltaisen verouudistuksen toteuttamiseen verrattuna. Toisaalta pelkän digiveron käyttöönotto tarjoaisi ratkaisun lähinnä markkina-alueiden verotusoikeuden puuttumiseen ja jättäisi edelleen tilaa voitonsiirrolle ja haitalliselle verokilpailulle. Kansalliset digiverot myös johtaisivat verokentän sirpaloitumisen ja lisäisivät useissa maissa toimivien yritysten hallinnollista taakkaa. Siksi kokonaisvaltaisempi globaali tai vähintäänkin EU-laajuinen verouudistus näyttäytyy tehokkaampana ratkaisuna niin digiyhtiöiden kuin muidenkin kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavien yritysten verotushaasteisiin vastaamisessa. OECD:n verouudistukseen sitoutuneiden maiden kohdalla kansallisten digiverojen käyttöönotto on myös toistaiseksi mahdotonta, koska uudistuksen ehdot kieltävät paikallisten digiverojen käyttöönoton.

Suosituksset

- Suomen tulee pyrkiä varmistamaan, että komission esittämää BEFIT-mallia kehitetään aidon konserniverojärjestelmän suuntaan. Verotulojen allokointiin ehdotetusta siirtymäkauden allokointisäännöstä tulee luopua, ja verotulojen kaavamaiseen jakoon tulee siirtyä heti uudistuksen voimaantulosta alkaen. Jakokaavan tulee perustua reaalisia toimintoja kuvaaviin tunnuslukuihin, kuten myyntiin sekä henkilöstön ja aineellisen omaisuuden määriin kussakin toimintamaassa. Aineeton omaisuus ja rahavarat on perusteltua jättää pois jakokaavasta, koska ne ovat helpon liikuteltavuutensa sekä arvostukseen liittyvän arvionvaraisuuden vuoksi alttiita verosuunnittelulle. Veropohjan on oltava tiivis. Hallinnollisten hyötyjen saavuttamiseksi uudesta veromallista olisi myös perusteltua tehdä pakollinen kaikille EU-alueella toimiville yrityksille eli sen tulisi korvata kokonaan nykyiset kansalliset verojärjestelmät. Vaihtoehtoisesti EU-maiden yhteistä verojärjestelmää voitaisiin rakentaa CCCTB-mallin pohjalta.

90 Picciotto, S. (14.12.2023). The UN Tax Committee spreads its wings. International Centre for Tax and Development. Haettu 15.1.2024 osoitteesta <https://www.ictd.ac/blog/the-un-tax-committee-spreads-its-wings/>

- Suomen tulee allekirjoittaa ja ratifioida OECD:n Pilari 1:n Amount A:ta koskeva monenvälinen yleissopimus. Suppeudesta huolimatta yleissopimus auttaisi voimaan astuessaan turvaamaan markkina-alueille edes jonkinlaiset verotusoikeudet kaikista suurimpien monikansallisten yritysten tuloksiin ja toimisi siten tärkeänä väliaikaisratkaisuna ennen kokonaisvaltaisemmasta konserniverouudistuksesta sopimista.
- Pilari 1:n suppeudesta ja sen voimaansaattamiseen liittyvästä epävarmuudesta johtuen Suomen tulee ryhtyä yhdessä muiden maiden kanssa suunnittelemaan myös vaihtoehtoisia (ja mieluiten kattavampia) toimia verotusoikeuksien uudelleenallokoimiseksi. Lyhyellä aikavälillä digiyhtiöiden verotushaasteisiin voitaisiin vastata esimerkiksi YK:n malliverosopimuksen 12 b artiklaan pohjaavan verosäännöksen käyttöönotolla YK:n verokomitean valmistelemaa pikakaistainstrumenttia hyödyntäen. Pidemmällä tähtäimellä koko kansainvälinen yritysverojärjestelmä tulee korvata konsernitason verotukseen ja verotulojen kaavamaiseen jakoon pohjautuvalla verojärjestelmällä.

3.2.3. Kansainvälistä verotusta koskevan päätöksenteon kehittämistarpeet

Kansainvälisen yritysverojärjestelmän kehittäminen edellyttää toimivaa maiden välistä yhteistyötä. Neuvoteltavien uudistusten oikeudenmukaisuuden kannalta on tärkeää, että kaikki maat, joihin uudistuksilla on vaikutusta, pystyvät osallistumaan neuvotteluihin tasavertaisesti. Toisaalta päätösten perustuminen kaikkien maiden yhdessä saavuttamaan konsensukseen saattaa johtaa uudistusten merkittävään vesittymiseen. Kansainväliseen veropolitiikkaan liittyvissä päätöksentekoprosesseissa olisikin parantamisen varaa niin EU-sääntelyn kuin laaja-alaisempien verouudistusten kohdalla.

3.2.3.1. EU:n veropäätösten yksimielisyysvaatimus

EU:ssa verolainsäädännöstä päättää jäsenvaltioiden edustajista koostuva neuvosto ja uuden verolainsäädännön tai verolakimuutosten hyväksyminen edellyttää kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä. Prosessi eroaa tällä tavoin niin kutsutusta tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä, jossa neuvosto ja parlamentti neuvottelevat yhdessä lainsäädäntömuutoksista, ja neuvoston kannat muodostetaan määräenemmistöllä.

Yksimielisyysvaatimus tarkoittaa käytännössä sitä, että jokaisella jäsenmaalla on verasioissa veto-oikeus – ilman kaikkien jäsenmaiden tukea mikään verolainsäädäntöhanke ei EU:ssa etene. Tämä piirre antaa kohtuuttoman vahvan neuvotteluaseman maille, jotka haluavat syystä tai toisesta estää tai vesittää yhteisten verolaki-hankkeiden etenemisen. EU:ssa onkin nähty tilanteita, joissa yksittäiset EU-maat päättävät asettua poikkiteloin

esimerkiksi siksi, että kyseiset maat hyötyvät vallitsevasta yhteisten pelisääntöjen puutteesta ja haluavat jatkossakin pystyä haalimaan yritysten kirjanpidollisia voittoja alueelleen kyseenalaisin keinoin. Toisaalta maat voivat myös käyttää verohankkeisiin liittyvää veto-oikeuttaan kiristyskeinona muiden tavoitteidensa edistämiseen⁹¹.

Osa verouudistuksista voi jäädä yksimielisyysvaatimuksen vuoksi kokonaan toteutumatta, kuten kävi esimerkiksi komission CCCTB- ja digiveroesityksille. Sen lisäksi yksimielisyysvaatimus johtaa herkästi verolainsäädännön sisällön vesittymiseen, kun lainsäädännön yksityiskohdat joudutaan hiomaan sellaisiksi, että jokainen jäsenmaa suostuu ne hyväksymään. Tällöin verolainsäädännöstä saatavat hyödyt voivat jäädä vähäisiksi uudistusten alkuperäisiin tavoitteisiin nähden.

EU-tasolla tapahtuvan päätöksenteon tehostaminen ei ole mahdollista ilman, että yksimielisyysvaatimuksesta luovutaan. Euroopan komissio tarttui pitkään ongelmana olleeseen aiheeseen vuonna 2019 ja julkaisi tiedonannon⁹², jossa käsiteltiin vaihtoehtoisia tapoja määräenemmistöpäätöksiin siirtymiseksi. Komissio esitti tiedonannossa, että EU-maat hyödyntäisivät niin kutsuttua siirtymälauseketta, joka mahdollistaa siirtymisen määräenemmistöpäätöksiin. Tämä olisi kuitenkin edellyttänyt sitä, että kaikki maat hyväksyvät siirtymälausekkeen käytön. Suunnitelma ei edennyt käytäntöön.

Toinen komission tiedonannossa käsitelty vaihtoehto oli siirtyä soveltamaan päätöksenteossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn niin kutsutun SEUT-sopimuksen 116 artiklassa määritettyä menettelyä nykyisen artikla 115 tai 113 sijaan. Artikla 116 mahdollistaa määräenemmistöpäätöksenteon tilanteissa, joissa haitallisten verokäytäntöjen katsotaan vääristävän kilpailuedellytyksiä sisämarkkinoilla eikä vääristymiä ole saatu poistettua yhteistyössä jäsenmaiden kanssa. Jäsenmaiden ei tarvitse päättää artikla 116 käyttöönotosta yksimielisesti – sen kohdalla riittää, että komissio laatii veromuutoksia koskevan esityksen kyseiseen artiklaan pohjautuen. Tiedonannossa komissio totesi olevansa valmis ottamaan artiklan 116 käyttöön tarpeen vaatiessa. Toistaiseksi artiklaa ei kuitenkaan ole käytetty kertaakaan, vaikka esimerkiksi parlamentti on vaatinut tämän mahdollisuuden tarkastelemista useaan otteeseen⁹³. Tärkeiden veroaloitteiden kohdalla artiklan soveltamista olisi aina perusteltua arvioida, koska monilla verokäytänteillä on kilpailua vääristäviä vaikutuksia.

91 Esimerkiksi minimiverodirektiivin käsittelyssä sekä Puola että Unkari asettuivat vuorollaan vastustamaan direktiivin hyväksymistä tavoitteenaan vauhdittaa jäihin laitettuja EU:n elpymisvälineen maksatuksia. Ks. esim. Euractive. (17.6.2022). Hungary blocks EU clearance of minimum corporate tax. Haettu 19.12.2023 osoitteesta <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/hungary-blocks-eu-clearance-of-minimum-corporate-tax/>

92 European Commission. (15.1.2019). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy. https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2019-01/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf

93 Esim. Euroopan parlamentti. (7.10.2021). Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. lokakuuta 2021 haitallisia verokäytäntöjä koskevan EU:n politiikan uudistamisesta (käytännösääntöryhmän uudistaminen mukaan luettuna) (2020/2258(INI)), s. 11. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0416_FI.pdf

Neuvoston erimielisyyksien vuoksi jumittuneiden verohankkeiden kohdalla tulisi myös nykyistä useammin harkita, olisiko lakialoitteen kanssa mahdollista edetä niin kutsutun tiiviimmän yhteistyön avulla. Tiiviimpi yhteistyö (*enhanced cooperation*) on menettely, jossa joukko EU-jäsenmaita lähtee edistämään tiettyjä tavoitteita ilman kaikkien jäsenmaiden mukanaoloa. Menettelyn käynnistäminen edellyttää vähintään 9 jäsenmaan mukanaoloa sekä neuvoston määräenemmistön tukea menettelyn käynnistämiseksi.⁹⁴ Tiiviimmän yhteistyön avulla halukkaiden maiden on siis mahdollista ottaa käyttöön vain kyseisissä jäsenmaissa sovellettavaa lainsäädäntöä.

3.2.3.2. Globaalin veropolitiikan demokraattisuus

Kansainvälisen yritysverotuksen kehittämistä koskevat neuvottelut on perinteisesti käyty talousjärjestö OECD:ssä, joka myös ylläpitää monia kansainvälistä yritysverotusta ohjaavia normistoja, kuten konsernin sisäisissä transaktioissa noudatettavia siirtohinnoitteluohjeita ja maiden välisten verosopimusten pohjana yleisimmin käytettävää malliverosopimusta. Kansainvälisen veropolitiikan keskittyminen OECD:een on globaalin demokratian kannalta ongelmallista, sillä OECD:ssä edustettuna ovat vain sen 38 jäsenmaata. Käytännössä pienehkö joukko maita onkin päässyt määrittämään kansainvälisessä verotuksessa noudatettavia normeja, vaikka näiden vaikutukset ulottuvat myös muihin maihin.

Valtaosan maista puuttuminen neuvottelupöydästä on johtanut siihen, että OECD:ssä kehitetyt säännökset heijastelevat vahvasti OECD-maiden etuja, ja soveltuvat usein huonosti kehittyvien maiden käyttöön. OECD:n malliverosopimus suosii pääomaa vieviä maita (*capital exporting countries*) antamalla ensisijaisen verotusoikeuden investoinnin tehneen yrityksen kotimaalle (*residence country*) investointien kohdemaan (*host country*) sijaan⁹⁵. OECD-maiden ja kehittyvien maiden välillä tämä tarkoittaa useimmiten sitä, että verosopimus rajoittaa kehittyvien maiden mahdollisuuksia (tai estää kokonaan mahdollisuudet) verottaa tuloja niiden lähdemaassa. Monien OECD-toimien, kuten BEPS-suositusten, on myös nähty vastaavan huonosti kehittyvien maiden tarpeisiin, jotka eroavat usein kehittyneiden maiden tarpeista muun muassa erilaisista taloudellisista aktiviteeteista ja verolainsäädännöstä sekä verohallinnon kapasiteetista johtuen⁹⁶.

Parantaakseen muiden maiden mahdollisuuksia vaikuttaa OECD:ssä neuvoteltavien verouudistusten sisältöön, OECD lanseerasi vuonna 2016 uuden yhteistyöelimen, OECD Inclusive Frameworkin. Tätä raporttia kirjoitettaessa tähän kahden pilarin ratkaisusta

94 Ks. esim. EUR-Lex. (n.d.). Enhanced cooperation. Haettu 20.12.2023 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/enhanced-cooperation.html#>

95 Esim. De Mooij, R., Klemm, A., & Perry, V., eds. (2021). Corporate Income Taxes under Pressure : Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed. IMF Publications, s. 126–127. <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2021/03/01/Corporate-Income-Taxes-under-Pressure-Why-Reform-Is-Needed-and-How-It-Could-Be-Designed-48604>

96 Hearson, M. (2017). Developing Countries' Role in International Tax Cooperation. G24 Commissioned Working Paper, s. 3. <https://www.g24.org/wp-content/uploads/2017/07/Developing-Countries-Role-in-International-Tax-Cooperation.pdf>

neuvottelleeseen yhteistyöelimeen on liittynyt mukaan yli 140 maata tai lainkäyttöaluetta⁹⁷ ja sen voidaankin katsoa parantaneen OECD:n ulkopuolisten maiden vaikutusmahdollisuuksia merkittävästi. Vähiten kehittyneiden maiden (nk. LDC-maat, *least developed countries*) kohdalla osallistuminen on kuitenkin edelleen heikkoa: yli 2/3 LDC-maista (34/46) ei ole mukana OECD:n Inclusive Frameworkissä. Afrikan maista mukana on vain puolet (27/54).⁹⁸

Puutteellisen edustuksen lisäksi Inclusive Frameworkin puitteissa käytyihin neuvotteluihin liittyy myös toinen ongelma: vaikka yhteistyöelimeen osallistuvat maat pääsevät mukaan neuvottelemaan uudistusten yksityiskohdista, on agendan määrittäminen tapahtunut käytännössä OECD-maiden, tai vielä rajatumman G20-maaryhmän toimesta. Toisin sanoen kaikilla mailla ei edelleenkään ole ollut mahdollisuutta olla alusta asti mukana määrittämässä sitä, minkälaisia uudistuksia kansainvälinen yritysverojärjestelmä kipeimmin kaipaisi ja miten uudistukset olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa. Neuvottelujen pohjaesitykset ovat toisin sanoen olleet vahvasti OECD-lähtöisiä.⁹⁹ Esitykset ovat myös usein vesittyneet neuvottelujen edetessä, sillä OECD:ssä päätöksenteko on ollut konsensukseen perustuvaa. Toisin sanoen tullakseen hyväksytyksi esitysten on täytynyt olla sellaisia, että jokainen neuvotteluihin osallistuva maa pystyy ne hyväksymään. YK:ssa päätökset tehdään sen sijaan enemmistöpäätöksinä, mikä voi osaltaan johtaa tehokkaampiin lopputulemiin.

Muun muassa näistä syistä kehittyvät maat ovat ajaneet aktiivisesti YK:n roolin vahvistamista kansainvälisessä veropolitiikassa. YK:n on nähty olevan ainoa areena, jossa kaikki maat voivat osallistua verojärjestelmien kehittämiseen tasavertaisessa asemassa. Päätöksenteon painopisteen siirron on myös toivottu parantavan veropolitiikan läpinäkyvyyttä.

Marraskuussa 2023 otettiin tämän osalta iso edistysaskel, kun YK:ssa hyväksyttiin YK:n alaisten verosopimusneuvottelujen käynnistämistä koskeva päätöslauselma¹⁰⁰. Nigerian Afrikka-ryhmän puolesta käsittelyyn nostamassa päätöslauselmassa linjataan, että YK:n alaisuuteen perustetaan maiden edustajista koostuva toimielin, joka alkaa työstämään kansainvälistä verotusta koskevaa puitesopimusta (*framework convention on tax cooperation*). Kyse on siis sopimustyyppiltään Pariisin ilmastopöytäkirjan kaltaisesta oikeudellisesti sitovasta monenvälisestä instrumentista, jossa on tarkoitus määrittää ne periaatteet, joita maiden tulee kansainvälisessä verotuksessa noudattaa.

97 OECD. (15.11.2023). Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

98 Eurodad. (2023). Questions and answers on the UN General Assembly Resolutions and the proposal for a UN Convention on Tax, s. 17. https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3207/attachments/original/1699364566/Q_A_7_November_2023.pdf

99 Wisse, A., Bekkers, M., Krebs, J., & Reinalda, T. (2021). Report on the BEPS Inclusive Framework of the OECD. SOMO Report, s. 15–19. <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2021/11/Final-Report-IRSP-SOMO-August-2021.pdf>

100 Ks. esim. YK. (22.11.2023). Second Committee Approves Nine Draft Resolutions, Including Texts on International Tax Cooperation, External Debt, Global Climate, Poverty Eradication. Haettu 20.12.2023 osoitteesta <https://press.un.org/en/2023/gaef3597.doc.htm>

Päätöslauselma hyväksyttiin äänin 125–48, vastustajien ollessa pääosin OECD-maita. Yhdeksän maata pidättäytyi äänestämästä. Suomi äänesti muiden EU-maiden kanssa yhteisenä rintamana päätöslauselman hyväksymistä vastaan. EU-maat ovat perustelleet kriittistä suhtautumistaan muun muassa sillä, että YK-prosessi voisi johtaa päällekkäisyyksiin OECD:n johdolla neuvotellun verouudistuksen kanssa¹⁰¹. Alun perin kriittisestä suhtautumisestaan huolimatta Suomen tulisi osallistua aktiivisesti YK:n alaisuudessa tapahtuvaan veroyhteistyöhön ja verosopimuksen valmisteluun. Tällä tavoin Suomen on mahdollista sekä valvoa omia intressejään että edistää nykyistä reilumpaa ja demokraattisempaa veropolitiikkaa.

Suosituksset

- EU:ssa useat tärkeät verohankkeet ovat törmänneet päätöksiltä edellytettävään yksimielisyysvaatimukseen, joka antaa hyvin vahvan neuvotteluaseman muun muassa EU:n omille veroparatiiseille. Suomen tulee tukea relevanttien veroaloitteiden käsittelyä määräenemmistöpäätökset mahdollistavan artiklan 116 alla. Jos tämä ei ole mahdollista, tulee veropohjan turvaamisen kannalta tärkeiden hankkeiden kohdalla harkita aina myös niin kutsutun tiiviimmän yhteistyön mahdollisuutta. Pidemmällä tähtäimellä EU:ssa tulee löytää keinot siirtyä verotusta koskeissa asioissa määräenemmistöpäätöksiin.
- Suomen tulee osoittaa selkeä tukensa YK:n veroyhteistyön tiivistämiselle ja YK:n alaisuudessa laadittavan veroja koskevan puitesopimuksen laatimiselle. Suomen on myös tärkeää olla mukana verosopimuksesta käytävissä neuvotteluissa tukemassa veroratkaisuja, jotka vahvistavat kansainvälisen verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta, torjuvat verovälttelyä ja lisäävät läpinäkyvyyttä.

101 Ks. esim. Fox, B. (22.11.2023). UN tax body to go ahead after EU, US and UK fail to defeat it. Euractiv. Haettu 1.3.2024 osoitteesta: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/un-tax-body-to-go-ahead-after-eu-us-and-uk-fail-to-defeat-it/>

3.3. Kansalliset toimet yritysveropohjan turvaamiseksi

Rajat ylittävässä voitonsiirrossa on kyse ennen kaikkea kansainväliseen verotukseen liittyvästä ongelmasta, jonka taustalla vaikuttavat erot maiden verojärjestelmissä ja aukot maiden välisissä verosopimuksissa. Tästä huolimatta moniin veropohjan vuotoihin pystytään puuttumaan myös kansallisen verolainsäädännön avulla. Osin näin on jo tehtykin: Suomi on esimerkiksi korjannut viime vuosina niin kutsuttuja korkovähennysrajoituksia niiden heikkouksia hyödyntäneiden voitonsiirtojärjestelyjen estämiseksi¹⁰².

Tällaiset korjaustoimet ovat toteutettavissa kansallisesti, vaikka muun muassa korkovähennysrajoituksista sekä jäljempänä niin ikään käsitellystä väliyhteisölaista tuli niihin EU:n veronkiertodirektiivin pohjalta tehtyjen muutosten seurauksena direktiivipohjaista sääntelyä. Veronkiertodirektiivi ei kuitenkaan rajoita direktiiviä pidemmälle menevää sääntelyä, vaan määrittää ainoastaan jäsenmaita sitovan minimitason. EU-maat voivat siten vapaasti päättää kansallisesta toteutuksesta, kunhan kansallinen sääntely ei jää direktiiviä heikommaksi eikä toisaalta aseta esteitä EU:n perustamissopimuksessa säädetyille perusvapauksille.

Jäljempänä esitellyissä kansallisissa toimissa on kyse tiettyihin, verrattain kapea-alaisiin ongelmakohtiin pureutuvista täsmätoimista. Verrattuna luvun 3.2 uudistustoimiin ne ovat suppeita: siinä missä luvun 3.2 toimet tähtäävät koko verojärjestelmän uudistamiseen, luvun 3.3 toimien tavoitteena on ennemminkin paikata järjestelmän keskeisimpiä aukkoja. Tarve näille toimille vähenisi, jos luvussa 3.2 esitellyt uudistustoimet saataisiin toteutettua kunnianhimoisesti. Kuitenkin myös kansallisille toimille on tarvetta niin kauan, kun kansainvälistä yritysverojärjestelmää ei saada korjattua.

3.3.1. Korkovähennysrajoitusten vahvistaminen

Elinkeinoverolakiin sisältyvien korkovähennysrajoitusten¹⁰³ tehtävänä on estää rahoitusjärjestelyjen avulla tapahtuvaa voitonsiirtoa. Nimensä mukaisesti ne rajoittavat sitä, kuinka paljon Suomessa toimiva yritys voi vähentää korkoja verotuksessaan. Ilman rajoituksia kansainvälisten konsernien voisi olla mahdollista välttyä kokonaan Suomen yhteisöverotukselta konsernin sisäisten rahoitusjärjestelyjen avulla. Yksinkertaistetusti tämä tapahtuisi niin, että suomalaisen yhtiön toimintaa rahoitetaan oman pääoman sijaan mitavalla velkarahoituksella, jolloin suureksi muodostuvat korkokulut painavat suomalaisyhtiön verotettavan tuloksen lähelle nollaa. Näin yhtiö voisi välttyä kokonaan maksamasta yhteisöveroa Suomeen. Korkotulot olisi puolestaan mahdollista kanavoida yhtiöön, joka toimii alhaisemman yhteisöveron valtiossa, jolloin voitoista konsernitasolla maksettavat verot jäisivät vähäisiksi.

102 Finnwatch. (25.8.2022). Carunan harjoittamaan verovälittelyyn puututaan vihdoin. Uutinen. <https://finnwatch.org/fi/uutiset/carunan-harjoittamaan-verovaelttelyyn-puututaan-vihdoin>

103 Laki elinkeinotulon verottamisesta 360/1968, 18a § ja 18b §. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1968/19680360>

Korkovähennysrajoitukset rajoittavat olennaisesti rahoitusjärjestelyihin nojaavaa voitonsiirtoa, mutta eivät torju sitä kokonaan. Vaikka rajoituksia on korjattu viime vuosina useampaan otteeseen, rahoitusjärjestelyjä hyödynnetään Finnwatchin selvitysten perusteella edelleen voitonsiirrossa¹⁰⁴. Voitonsiirtoa mahdollistavia tekijöitä ovat muun muassa sääntelyyn sisältyvien ylärajojen korkea ja erillisyhtiökohtaiseksi määritetty taso, antelias siirtymäsäännös sekä se, että säännökset eivät koske lainkaan yhteismetsiä ja muita yhteisetuusia.

3.3.1.1. Korkojen vähennyskelpoisuuden ylärajat korkeat

Korkomenot ovat aina vähennyskelpoisia siltä osin kuin niiden määrä ei ylitä yhtiön saamia korkotuloja. Nettokorkomenojen – eli korkotulot ylittävien korkomenojen – vähennyskelpoisuudelle on puolestaan asetettu euromääräiset ylärajat, jotka riippuvat siitä, maksetaanko korkoja toiselle konserniyhtiölle vai konsernin ulkopuoliselle taholle. Konserniyhtiöiden kohdalla raja on 500 000 euroa ja ulkopuolisten tapauksessa 3 miljoonaa euroa. Myös nämä rajat ylittävät nettokorkomenot ovat kuitenkin vähennyskelpoisia siltä osin kuin niiden kokonaismäärä jää alle 25 prosenttiin yhtiön oikaistusta tuloksesta.

Konserniyhtiöiden kohdalla sovellettava 500 000 euron raja tarkoittaa käytännössä sitä, että jokaisella kansainväliseen konserniin kuuluvalla yhtiöllä on mahdollisuus siirtää korkojen muodossa voitostaan 500 000 euroa toisessa (matalamman verotuksen) maassa toimivalle konserniyhtiölle. Valtiolle tästä koitua veromenetyks on nykyisellä yhteisöverokannalla 20 prosenttia siirretystä voitosta eli 100 000 euroa vuodessa jokaista sääntöä täysimääräisesti hyödyntävää yritystä kohden. Esimerkiksi Finnwatchin metsärahastoja koskevassa tutkimuksessa kävi ilmi, että tätä mahdollisuutta myös hyödynnetään hyvin yleisesti¹⁰⁵. Pienen yhtiön kohdalla 500 000 euron raja mahdollistaa usein koko tuloksen siirtämisen Suomen verotusvallan ulkopuolelle.

Vaikka vähäisten konserniyhtiölle maksettujen korkomenojen vähennysoikeus on hallinnollisen taakan näkökulmasta perusteltua, voidaan 500 000 euron rajaa pitää Suomen oloissa korkeana. Korkeaan raja-arvoon on kiinnitetty huomiota muun muassa EU komission laatimassa raportissa¹⁰⁶, jossa arvioitiin eri EU-maiden aggressiivista verosuunnittelua estävää sääntelyä. Raportin mukaan Suomen korkeat raja-arvot mahdollistavat aggressiivisen verosuunnittelun. Raportin julkaisun jälkeen Suomen korkovähennysra-

104 Ks. esim. Finnwatch. (2023). Tapaustutkimus: kansainvälisten metsärahastojen ja -sijoitusyhtiöiden verojärjestelyt. Tutkimusartikkeli. https://finnwatch.org/images/pdf/Tutkimusartikkeli_Tapaustutkimus_kansainvalisten_metsarahastojen_ja_sijoitusyhtioiden_verojarjestelyt.pdf

105 Finnwatch. (2023). Tapaustutkimus: kansainvälisten metsärahastojen ja -sijoitusyhtiöiden verojärjestelyt. Tutkimusartikkeli, s. 44. https://finnwatch.org/images/pdf/Tutkimusartikkeli_Tapaustutkimus_kansainvalisten_metsarahastojen_ja_sijoitusyhtioiden_verojarjestelyt.pdf

106 European Commission. (2016). Study on structures of aggressive tax planning and indicators – Final report, s. 90. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/59284>

joituksiin on tehty useita muutoksia, mutta konsernin sisäisiä korkoja koskeva raja on edelleen sama kuin raportin julkaisuhetkellä.

Ulkopuolisille maksetut nettokorkomenot on säädetty kokonaan vähennyskelpoiksi aina 3 miljoonaan euroon asti. Tämä on korkein mahdollinen EU:n veronkiertodirektiivin mukainen raja, mitä EU-maissa voidaan soveltaa. Esimerkiksi Ruotsissa vastaava raja on asetettu huomattavasti alemmas 5 miljoonaan kruunuun (nykykurssilla noin 450 000 euroa) ja Alankomaissa 1 miljoonaan euroon¹⁰⁷. Rajan asettamista maksimitasolle perusteltiin aikanaan lähinnä sillä, ettei konsernin ulkopuolisiin korkoihin nähdä liittyvän merkittävää aggressiivista verosuunnittelua. Tosiasiassa on kuitenkin mahdollista, että samat tahot omistavat sekä korkoja maksavan suomalaisyhtiön että sen toimintaa lainalla rahoittavan yrityksen ja voivat näin ollen saavuttaa merkittävää hyötyä korkojen muodossa tapahtuvasta voitonsiirrosta.

Jos yritysten omistus on hajautettu useammalle omistajalle, yhdellekään yksittäiselle omistajalle ei useimmiten muodostu määräysvaltaa kummassakaan yhtiössä eikä lainoja tällöin katsota konsernilainoiksi. On selvää, että verosuunnittelua harjoitetaan myös tämäntyyppisissä omistusrakenteissa. Erityisen yleisiä tällaiset konsernisuhteen muodostumisen kiertämiseksi toteutetut järjestelyt olivat ennen vuotta 2019, jolloin konsernisuhteen ulkopuolisille tahoille maksetut korot eivät olleet lainkaan korkovähennysrajoitusten piirissä. Esimerkiksi sähkönsiirtoyhtiö Elenian omistajilta nostettu rahoitus kanavoitiin suomalaisyhtiöille erillisten konsernin ulkopuolelle jäävien holdingyhtiöiden kautta vuosina 2013–2017¹⁰⁸. Näin omistajana toimineet institutionaaliset sijoittajat saivat nostettua korkotuloja ja pienennettyä samalla sähkönsiirtokonsernin verotaakkaa Suomessa ilman että kyseisinä vuosina sovelletut, vain konsernilainoja koskevat, rajoitukset purivat järjestelyyn.

Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa, Suomessa euromääräisiä rajoja myös sovelletaan erillisyyhtiökohtaisesti. Tämä tarkoittaa, että jokainen samaan konserniin kuuluva yhtiö voi vähentää korkoja euromääräisten rajojen osoittaman maksimimäärän. Ruotsissa ja Norjassa rajat ovat konsernikohtaisia¹⁰⁹. Suurten konsernien kohdalla Suomen sääntelyratkaisu avaa merkittäviä verosuunnittelumahdollisuuksia, sillä hajauttamalla konsernin lainat erillisyyhtiöiden taseisiin konserni voi moninkertaistaa vähennyskelpoisten korkomenojen määrän ja saavuttaa näin merkittävän verohyödyn. Finnwatchin vuonna 2020 julkaisema artikkeli paljasti, että korkovähennysrajoitukset ulkoisiin lainoihin ulottaneiden lakimuutosten seurauksena tähän ratkaisuun päädyttiin ainakin kiinteistösijoitusyhtiö

107 Ks. esim. PwC Worldwide Tax Summaries, haettu 22.3.2024 osoitteista: <https://taxsummaries.pwc.com/sweden/corporate/deductions> ja <https://taxsummaries.pwc.com/netherlands/corporate/deductions>

108 Finnwatch. (2020). Sähkönsiirtoyhtiöt välttävät veroja korkojärjestelyillä. Tutkimusartikkeli. <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/saehkoensiirtoyhtioet-vaelttaevaet-veroja-korkojaerjestelyilla>

109 Ks. esim. PwC Worldwide Tax Summaries, haettu 22.3.2024 osoitteista: <https://taxsummaries.pwc.com/sweden/corporate/deductions> ja <https://taxsummaries.pwc.com/norway/corporate/group-taxation>

Spondassa¹¹⁰. Lakimuutosten seurauksena iso osa konsernin korkokuluista olisi muutoin muuttunut vähennyskeltomaksi, mutta tältä voitiin välttyä siirtämällä lainat kymmenien erillisten kiinteistösihtousyhtiöiden taseisiin. Ruotsissa ja Norjassa vastaava järjestely ei olisi ollut mahdollinen.

Myös eurorajojen ylittyessä korkojen vähentämisen mahdollistavaa prosentuaalista rajaa voidaan pitää Suomen olosuhteet huomioon ottaen korkeana. Tämän niin kutsutun EBITDA-ajan vuoksi korot ovat eurorajojenkin ylittyessä vähennyskelpoisia siltä osin, kun ne eivät ylitä 25 prosenttiin yhtiön oikaistusta tuloksesta (elinkeinotoiminnan tulos oikaistuna korkomenoilla, poistoilla ja konserniavustuksilla) asetettua prosentuaalista rajaa. OECD:n BEPS-hankkeessa EBITDA-rajaksi on suositeltu 10–30 prosenttia, mutta OECD:n mukaan haarukan yläpää tulee kyseeseen vain määritellyissä olosuhteissa. Korkea EBITDA-rajaa voi soveltua esimerkiksi silloin, jos vähennyskeltomien korkomenojen lykkäämismahdollisuutta on rajattu tai maassa on poikkeuksellisen korkea korkotas¹¹¹. Suomessa toimintaympäristö ei varsinkaan ennen viimeisimpien vuosien korkojen nousua ole puoltanut korkeaa EBITDA-rajaa: yrityslainojen korkotas¹¹² pysytteli Suomessa koko 2010-luvun matalampana kuin euroalueella keskimäärin¹¹² ja vähennyskeltomat nettokorkomenot saa vähentää seuraavien vuosien verotuksessa ilman takarajaa (kunkin verovuoden vähennyskelpoisen ylärajan puitteissa). Toimintaympäristö huomioon ottaen EBITDA-rajakin olisi tarkoituksenmukaisempaa asettaa OECD:n skaalan alapäähän.

3.3.1.2. Muita sääntelyn tehoa heikentäviä piirteitä

Korkeiden ylärajojen ohella Suomen korkovähennysrajoituksiin sisältyy muitakin rajoitusten tehoa heikentäviä piirteitä. Näihin lukeutuvat muun muassa yhteisuuksien jättäminen rajoitusten ulkopuolelle sekä antelias, vanhat lainat rajoituksilta vapauttava siirtymäsäännös.

Koska korkovähennysrajoitukset eivät koske yhteisuuksia, voidaan tällaisia rakenteita hyödyntää voitonsiirrossa. Finnwatchin metsärahas¹¹³ tarkastelun selvityksen¹¹³ perusteella tätä myös tapahtuu. Tapaustutkimuksessa kävi ilmi, että finanssikonserni AXA omistaa Suomessa metsää yhteisuuksiin lukeutuvan yhteismetsän kautta. Korkokulujen täysimääräistä verovähennysmahdollisuutta on hyödynnetty siten, että yhteismetsään on sijoitettu lähes yksinomaan vierasta pääomaa eli lainarahaa. Tämän seurauksena yhteis-

110 Finnwatch. (2020). Aggressiivista verosuunnittelua kiinteistöalalla. Tutkimusartikkeli. <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/aggressiivista-verosuunnittelua-kiinteistoalalla>

111 OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. (2015). Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4. Final Report, s. 50–54 <https://doi.org/10.1787/9789264241176-en>

112 HE 150/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta, s.23 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_150+2018.pdf

113 Finnwatch. (2023). Tapaustutkimus: kansainvälisten metsärahas¹¹³ ja -sijoitusyhtiöiden verojärjestelyt. Tutkimusartikkeli, s. 27–28. https://finnwatch.org/images/pdf/Tutkimusartikkeli_Tapaustutkimus_kansainvalisten_metsarahastojen_ja_sijoitusyhtioiden_verojarjestelyt.pdf

metsän maksamat korkokulut ovat nousseet niin suuriksi, ettei sen ole tarvinnut maksaa Suomeen juuri ollenkaan yhteisöveroa. Voitot on siis saatu siirrettyä lähes täysimääräisesti Suomen verotusvallan ulkopuolelle.

Siirtymäsäännöksessä on puolestaan kyse poikkeussäännöksestä, joka vapauttaa kaikki ennen 17.6.2016 nostetut lainat korkovähennysrajoituksilta, kunhan lainaehtoihin ei ole sen jälkeen tehty laina-aikaa pidentäviä tai lainamäärää kasvattavia muutoksia. Siirtymäsäännöksellä lievennettiin vuonna 2019 voimaan astuneiden uusien myös konsernin ulkopuolelle maksettuja korkoja koskevien rajoitusten vaikutuksia yrityksiin. Aloilla, joilla investointitarpeet ovat suuria, ja lainarahoitus siksi mittavaa, siirtymäsäännös saattaa keventää verotusta merkittävästi. Tämä on tilanne esimerkiksi sähkönsiirtoyhtiö Elenian kohdalla¹¹⁴. Vero-oikeudenmukaisuutta ajava Tax Justice Network pitää siirtymäsäännöksen tarjoamia rajoitusten kiertomahdollisuuksia niin huolestuttavina, että Suomi sai sen vuoksi korkovähennysrajoitusten osalta korkeimmat mahdolliset pisteet viimeisimmässä verovälttelyn fasilitointia mittaavassa Corporate Tax Haven -indeksissä¹¹⁵. Indeksissä korkeat pisteet tarkoittavat sitä, ettei sääntely torju verovälttelyä tehokkaasti.

Ennen vuotta 2022 Suomen korkovähennysrajoitusten olennaisimmaksi porsaanreiäksi voitiin katsoa niin kutsuttu tasevapautus, joka vapautti riittävän velkasiin konserneihin kuuluvat yritykset kokonaan korkovähennysrajoituksilta. Tämä avasi paljon verosuunnittelumahdollisuuksia tarjoten valtavan veroedun rahoitusrakenteensa sopivaksi optimoineille konserneille. Muun muassa sähkönsiirtoyhtiö Caruna hyödynsi tasevapautusta vuosien ajan. Pelkästään Carunan kohdalla tasevapautuksesta aiheutui Suomelle vuosien mittaan kymmenien miljoonien eurojen veronmenetykset¹¹⁶. Vilkkaan julkisen keskustelun jälkeen tasevapautuksen soveltumisedellytyksiä kuitenkin tiukennettiin vuosina 2021 ja 2022, mistä johtuen sen merkitys verovälttelyssä on oletettavasti pienentynyt.

114 Finnwatch. (2020). Aggressiivista verosuunnittelua kiinteistöalalla. Tutkimusartikkeli. <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/aggressiivista-verosuunnittelua-kiinteistoealalla>

115 Tax Justice Network. (2021). Corporate Tax Haven Index – Finland. Haettu 22.12.2023 osoitteesta <https://cthi.taxjustice.net/en/cthi/profiles?country=FI&period=21>

116 Finnwatch. (2020). Sähkönsiirtoyhtiöt välttävät veroja korkojärjestelyillä. Tutkimusartikkeli. <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/saehkoensiiirtoyhtioet-vaelttaevaet-veroja-korkojaerjestelyilla>

Suosituksset

- Voiton siirtomahdollisuuksien rajaamiseksi korkomenojen euromääräisiä rajoja tulee siirtyä tarkastelemaan konsernitasolla ja/tai rajoja tulee laskea nykyisestä. Lisäksi EBITDA-rajaa tulee laskea nykyisestä 25 prosentista.
- Korkovähennysrajoitukset tulee saattaa koskemaan yhteismetsiä ja muita yhteisuuksia, koska yhteisuuksia voidaan nykyisellään hyödyntää voitonsiirrossa.
- Korkovähennysrajoituksiin sisältyvä siirtymäsäännös tulee poistaa, koska se antaa perusteettomasti ison veroedun yrityksille, jotka ovat nostaneet lainansa ennen siirtymäsäännöksessä määritettyä aikarajaa.
- Tasevapautussäätelyyn tehtyjen muutosten vaikutuksia tulee seurata ja tasevapautuksesta tulee luopua kokonaan, mikäli vuosina 2021 ja 2022 päätetyillä toimilla ei saavuteta niille asetettuja tavoitteita eli tasevapautuksen hyödyntäminen verovältyksessä jatkuu.

3.3.2. Väliyhteisölain uudistaminen

Väliyhteisölaki¹¹⁷ on laadittu ehkäisemään verotettavan tulon siirtämistä matalan verotuksen valtioon perustettuun yhtiöön. Suomessa väliyhteisölaki otettiin käyttöön jo paljon ennen OECD:n BEPS-hanketta, mutta sittemmin siitä on tullut korkovähennysrajoitusten tavoin BEPS-suositukseen ja EU:n veronkiertodirektiiviin pohjaavaa sääntelyä.

Väliyhteisölain edellytysten täytyessä suomalaisosakasta voidaan verottaa sen osuudesta matalan verotuksen maassa sijaitsevassa yhtiössä näytettäviin voittoihin. Tavoitteena on ennaltaehkäistä esimerkiksi järjestelyjä, joissa Suomessa ja muissa toimintamaissa liiketoiminnasta syntyneet voitot ohjataan matalan verotuksen maahan perustettuun pöytälaatikkoyhtiöön tavoitteena välttää veroja.

Väliyhteisölain kautta suomalaisyhtiötä tai henkilö-osakasta verotetaan ulkomaisen yhtiön voitoista, jos ulkomaisen yhtiön katsotaan täyttävän väliyhteisölle asetetut kriteerit. Lain tehokkuuden kannalta kriteereillä ja lakiin sisällytetyillä poikkeuksilla on siten keskeinen rooli.

¹¹⁷ Laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta 1217/1994. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19941217>

3.3.2.1. Tosiasiallisen verotuksen tasoa koskeva raja korkea

Väliyhteisölain mukaan ulkomaista yksikköä pidetään väliyhteisönä, mikäli Suomessa verovelvollinen yksin tai yhdessä etuyhteystahojen kanssa omistaa 25 prosenttia ulkomaisen yksikön pääomasta, on oikeutettu 25 prosenttiin yksikön tuotoista tai käyttää yksikössä 25 prosentin äänivaltaa. Lisäksi edellytyksenä on, että ulkomaisen yksikön verotuksen taso on alhaisempi kuin $\frac{3}{5}$ Suomen verotuksen tasosta eivätkä lain 3 §:ään sisältyvät poikkeussäännökset sovellu.

Verotuksen tasoa koskeva raja on Suomessa matala. Raja on säilynyt samana koko sen ajan, kun väliyhteisölaki on ollut voimassa – siitäkin huolimatta, että yhteisövero on laskenut tuona aikana merkittävästi. Lain alkuperäisen säätämivuoden yhteisöveroasteella $\frac{3}{5}$:n taso tarkoitti, että väliyhteisölakia sovellettiin, jos yksikön veroaste jäi alle 15 prosenttiin¹¹⁸. Nykyisellä yhteisöverokannalla väliyhteisölaki tulee sovellettavaksi, jos yksikön verotuksen taso jää alle 12 prosenttiin. Suomen verrattain alhaisesta yhteisöverosta johtuen taso jää myös monia verrokkimaita matalammaksi.

Rajan asettaminen $\frac{3}{4}$:aan Suomen verotuksen tasosta palauttaisi väliyhteisölain edellyttämän verotuksen tason takaisin 15 prosenttiin, jolloin sen taso olisi myös linjassa vastikään käyttöönotetun globaalin minimiveron kanssa. Rajan nosto voisi myös kompensoida Suomelle sitä veronmenetystä, jonka kotimaisen täydennysveron lisääminen osaksi minimiverokokonaisuutta saa aikaan¹¹⁹.

3.3.2.2. Taloudellisen toiminnan poikkeus ETA-alueella

Sen lisäksi, että väliyhteisölain nojalla voidaan verottaa vain hyvin matalasti verotettuja tuloja, sen tehoa heikentää etenkin ETA-maiden kohdalla merkittävästi lain 3 §:ään sisältyvä taloudellisen toiminnan poikkeus. ETA-maiden kohdalla hyvin laajaksi muodostuva poikkeus pohjaa veronkiertodirektiiviin ja sen juuret ovat EU:n perustussopimukseen kirjatussa sijoittautumisvapaudessa¹²⁰.

Vaikka ulkomaisen yrityksen omistusta ja verotuksen tasoa koskevat kriteerit täyttyisivät, ETA-maissa sijaitsevien yritysten tulot vapautuvat kokonaan väliyhteisöverotukselta,

118 Yhteisövero oli väliyhteisölain säätämivuonna 1994 25 %. Seuraavina vuosina veroa nostettiin ja se oli korkeimmillaan 29 %. Viimeisen 20 vuoden aikana yhteisövero on laskettu portaittain 29 %:sta 20 %:iin. Veroaste, jolla väliyhteisölaki tulee sovellettavaksi on tämän myötä pienentynyt $\frac{3}{5} \times 25 \% = 15 \%$:sta $\frac{3}{5} \times 20 \% = 12 \%$:iin.

119 Suomelle minimiverouudistuksesta kertyvät täydennysverotulot tulevat jäämään merkittävästi alun perin arvioitua pienemmiksi sen vuoksi, että minimiverosäännöksiin lisättiin neuvottelujen loppuvaiheessa mahdollisuus ottaa käyttöön tuloksilukemissääntöön nähden ensisijainen kotimainen täydennysvero. Kotimaisen täydennysveron laaja käyttöönotto ohjaa valtaosan uudistuksesta syntyvistä verotuloista maihin, joissa voittojen vajaaverotus tapahtuu.

120 Käytännössä sijoittautumisvapauden on tulkittu estävän kansallisten väliyhteisölakien soveltamisen silloin, kun kyse on toiseen ETA-maahan aidosti sijoittautuneesta yhteisöstä. Euroopan yhteisöjen tuomioistumen ratkaisulla tapauksessa C-196/04 Cadbury Schweppes plc on ollut keskeinen rooli sijoittautumisvapauden tulkinnassa sekä veronkiertodirektiivin ja sen pohjalta säädettyjen väliyhteisölakien muotoutumisessa.

mikäli yrityksen katsotaan tosiasiallisesti asettautuneen sijaintivaltioonsa ja harjoittavan siellä taloudellista toimintaa. Näiden edellytysten katsotaan täyttyvän, mikäli yrityksellä on sijaintimaassaan toimitilat, kalustoa, varoja ja henkilökuntaa, joka tekee itsenäisesti yksikön päivittäistä toimintaa koskevat päätökset. Muita edellytyksiä ei ETA-maiden kohdalla ole. Käytännössä edellytykset voivat täytyä jo sillä, että yritys vuokraa toimitilan ja palkkaa sinne yksittäisen henkilön.

Helposti täytettävistä edellytyksistä johtuen ETA-maihin perustettavia yhtiöitä katsotaan harvoin väliyhteisöiksi eikä väliyhteisölain siten voida katsoa hillitsevän tehokkaasti ETA-alueen sisäistä voitonsiirtoa. Tämä on ongelmallista etenkin siksi, että ETA-alueella sijaitsee useita veroparatiiseiksi luokiteltavia maita, ja valtaosa Suomesta ulos suuntautuvasta voitonsiirrosta ohjautuu toisiin EU-maihin¹²¹.

Vaihtoehtoisia tapoja ratkaista edellä mainitut ongelmat EU-oikeuden asettamissa rajoissa tulisi selvittää. Yksi vaihtoehto voisi olla, että ETA-alueella sijaitsevien yhtiöiden tulot saatettaisiin Suomessa veronalaisiksi väliyhteisötuloiksi aina niiltä osin kuin yhtiön tulot eivät kerry yhtiön sijaintimaassa tosiasiallisesti harjoittamasta toiminnasta¹²². Vaihtoehtoisesti mallia voitaisiin ottaa Tanskan väliyhteisölainsäädännöstä, jossa tulojen luonne on ratkaiseva tekijä: myös ETA-alueelle sijoittautuneiden yhtiöiden tuloa verotetaan väliyhteisötulona, mikäli passiivitulojen osuus yhtiön kokonaistuloista on suuri¹²³.

121 Esimerkiksi Tørsløv, T., Wier, L. & Zucman, G. (2022) mukaan voitonsiirrosta yli 80 % suuntautuu toisiin EU-maihin, suurimpien kohdemaiden ollessa Alankomaat, Irlanti ja Luxemburg. Tiedot haettu 4.1.2024 osoitteesta <https://missingprofits.world/>.

122 Tässä yhteydessä tulisi selvittää, voidaanko esim. konsernirahoitukseen, aineettomiin oikeuksiin tai sijoitustoimintaan liittyvien passiivitulojen kohdalla tulojen syntymistä yhteisön sijaintimaassa pitää lähtökohtaisesti keinotekoisena järjestylnä, jossei yhtiöllä ole ko. maassa muuta toimintaa.

123 Tämän vaihtoehdon tarkempaa selvittämistä on suositeltu Harmaan talouden selvitysyksikön väliyhteisölain ongelmakohtia käsitelleessä raportissa. Tokola, A., & Martikainen, T. (2021). Väliyhteisölain ongelmakohdat - Oikeusvertaileva selvitys lain toimivuudesta ja lakimuutosten vaikutuksista. Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys 2/2021, s. 121–122. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2021_02-v%C3%A4liyhteis%C3%B6lain-ongelmakohdat.pdf

Voiko holdingyhtiön toiminta täyttää taloudellisen toiminnan kriteerit?

Oikeuskäytännössä rajanvetoa ETA-maita koskevan poikkeussäännöksen soveltumisesta on haettu muun muassa sijoitustoimintaa harjoittavien yhtiöiden kohdalla, mutta oikeustilaa voidaan edelleen pitää osin epäselvänä¹²⁴. Sijoitusvarallisuuden hallinnointiin keskittyneet yhtiöt ovat väliyhteisölain näkökulmasta kiinnostavia, koska niiden toiminta on usein tavalliseen liiketoimintayhtiöön verrattuna melko passiivista, eikä niiden saamalla sijoitustuloilla välttämättä ole minkäänlaista yhteyttä yhtiön sijaintimaahan. Holdingyhtiön perustaminen esimerkiksi Luxemburgiin voi ison sijoitusvarallisuuden tapauksessa olla taloudellisesti hyvin kannattavaa, vaikka yhtiölle jouduttaisiin väliyhteisölain soveltumisen estämiseksi palkkaamaan työntekijä ja vuokraamaan toimisto. Näin saatu verohyöty voi nousta huomattavasti järjestelystä syntyviä kuluja suuremmaksi. Luxemburgissa tietyntyyppiset sijoitusyhtiöt (*SPF, Société de gestion de patrimoine familial*) ovat kokonaan vapautettuja tuloveroilta¹²⁵. Yhtiöt maksavat ainoastaan vuotuista 0,25 prosentin merkintäveroa (*subscription tax*).

Tuoreessa keskusverolautakunnan (KVL) ennakkoratkaisussa (ei lainvoimainen) yksinomaan perhevarallisuuden hallinnointia varten perustetun SPF-yhtiön katsottiin sijoittautuneen aidosti Luxemburgiin ja harjoittavan taloudellista toimintaa, kun yhtiö oli vuokrannut käyttöönsä toimitilan ja palkannut yhtiölle täysipäiväisen, hyväpalkkaisen sijoitusjohtajan¹²⁶. Toisaalta korkein hallinto-oikeus (KHO) päätyi vuonna 2022 kumoamaan kaksi hallinto-oikeuden ratkaisua, jotka liittyivät niin ikään luxemburgilaisiin sijoitusyhtiöihin, sekä poistamaan niihin liittyvät (verovelvolliset väliyhteisötulon verotukselta vapauttavat) ennakkoratkaisut. Perusteena oli, ettei ennakkoratkaisuhakemuksissa KHO:n mukaan esitetty riittävää selvitystä vallitsevista olosuhteista todellisen sijoittumisen ja taloudellisen toiminnan olemassaolon arvioimiseksi¹²⁷. Esitetyistä tiedoista ei toisin sanoen käynyt riittävällä tasolla ilmi esimerkiksi se, millainen palkatun henkilön rooli yrityksessä olisi, tai millaisissa toimitiloissa yritys tulisi toimimaan. KVL:n vuonna 2019 antamassa (lainvoimaisessa) ennakkoratkaisussa tilanne oli sen sijaan selkeä: kun luxemburgilaisella sijoitusyhtiöllä ei ollut lainkaan omia toimitiloja, kalustoa tai itsenäisesti yksikön päivittäistä toimintaa koskevia päätöksiä tekevää henkilöstöä, ei taloudellisen toiminnan poikkeusta voitu soveltaa¹²⁸. Yhtiö katsottiin toisin sanoen väliyhteisöksi.

124 Tokola, A. (2022). Changes to the Finnish CFC Regime: What Were the Effects?. Nordic Tax Journal 2022, s. 10. <https://doi.org/10.2478/ntaxj-2022-0010>

125 Ks. esim. PwC Luxembourg. (22.1.2021). The SPF: a Luxembourg non-regulated and flexible vehicle dedicated to private wealth management. Haettu 5.1.2024 osoitteesta <https://www.pwc.lu/en/newsletter/2021/spf-luxembourg.html>

126 KVL:2023/41. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ennakkoratkaisut/279639/kvl0412023/>

127 KHO H206/2022 ja KHO H209/2022. Ratkaisuja ei ole julkaistu, mutta niitä on käsitelty esim. artikkelissa: Tokola, A. (2022). Changes to the Finnish CFC Regime: What Were the Effects?. Nordic Tax Journal 2022, s. 10. <https://doi.org/10.2478/ntaxj-2022-0010>

128 KVL:2019/35. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ennakkoratkaisut/78499/kvl0352019/>

Selvää on siis se, että ilman toimitiloja, henkilöstöä ja muita laissa määritettyjä tunnusmerkkejä taloudellisen toiminnan poikkeusta ei voida soveltaa. Kuitenkin vaikuttaisi siltä, että yksinomaan sijoitusvarallisuuden hallinnointiin keskittyvänkin yhtiön kohdalla poikeus voi soveltua, jos edellä mainitut tunnusmerkit täyttyvät. Tämä siitakin huolimatta, etteivät sijoitusyhtiöt tyypillisesti harjoita sijaintimaassaan liiketoimintaa – luxemburgilaisen SPF-yhtiöiden kohdalla se ei ole edes mahdollista, koska SPF-yhtiöitä koskeva sääntely nimenomaisesti kieltää kaupallisen toiminnan harjoittamisen¹²⁹. Poikkeuksen edellytyksenä olevan laissa mainitun ”taloudellisen toiminnan” katsotaan siten olevan liiketoimintaa (tai ainakin kaupallista toimintaa) huomattavasti laajempi termi. Siitä, milloin taloudellista toimintaa ja tosiasiallista asettautumista koskevien tunnusmerkkien katsotaan täyttyvän riittävällä tasolla, ei kuitenkaan ole täyttä selvyyttä. Hankalat näyttökysymykset vaikeuttavat väliyhteisölakiin liittyvää verovalvontaa ja niiden vuoksi ETA-alueelle rekisteröityjä yhtiöitä on otettu verovalvonnan kohteeksi vain harvoin¹³⁰.

Tilannetta voisi tulevaisuudessa selkeyttää EU:ssa valmistelussa oleva kuoriyhtiödirektiivi¹³¹. Kuoriyhtiödirektiivi velvoittaisi tiettyjä substanssin vähyyteen viittaavia ominaispiirteitä omaavat yhtiöt raportoimaan taloudellisesta toiminnastaan tarkempia tietoja verohallinnolle. Pystyäkseen hyödyntämään verosopimus- ja direktiivipohjaisia veroetuja, raportointivelvollisen yhtiön tulisi osoittaa, ettei kyse ole vailla riittävää substanssia olevasta kuoriyhtiöstä. Samaa lainsäädäntökehikkoa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää myös väliyhteisölain soveltumisen arvioimisessa¹³². Direktiivi myös velvoittaisi jäsenmaiden verohallinnot toteuttamaan direktiivissä määritettyjen määräaikojen puitteissa toisen maahan asettautuneen yrityksen taloudellisen toiminnan luonnetta. Sekä uudet yrityksille asetettavat raportointivelvoitteet että aiempaa tiiviimpi verohallintojen välinen yhteistyö voisivat parantaa Verohallinnon tiedonsaantia ja tukea siten myös väliyhteisölakiin liittyvää verovalvontaa olettaen, että kuoriyhtiödirektiivin nojalla saatuja tietoja olisi lupa käyttää myös muuhun verovalvontaan¹³³.

129 Ks. esim. PwC Luxembourg. (22.1.2021). The SPF: a Luxembourg non-regulated and flexible vehicle dedicated to private wealth management. Haettu 16.1.2024 osoitteesta <https://www.pwc.lu/en/newsletter/2021/spf-luxembourg.html>

130 Tokola, A., & Martikainen, T. (2021). Väliyhteisölain ongelmakohdat - Oikeusvertaileva selvitys lain toivuudesta ja lakimuutosten vaikutuksista. Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys 2/2021, s. 125. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2021_02-v%C3%A4liyhteis%C3%B6lain-ongelmakohdat.pdf

131 COM(2021) 565 final. Ehdotus neuvoston direktiiviksi kuoriyhtiöiden verotustarkoituksiin tapahtuvan väärinkäytön estämistä koskevista säännöistä ja direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2021:0565:FIN:fi:PDF>

132 Kiviranta, T. (2023). Sijoitusyhtiö tosiasiallisen johtopaikan ja väliyhteisösääntelyn näkökulmasta. Verotus-lehti 5/2023, s. 578 ja 581. <https://www.edilex.fi/verotuslehti/vuosihakemisto/kaikki/2023>

133 Verohallinto. (14.1.2022). Verohallinnon lausunto valtiovarainministeriölle asiassa Ehdotus neuvoston direktiiviksi kossien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa sekä hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin (EU) 2011/16 muuttamisesta. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/aca20989-2ed9-4611-89ea-33134d463838/cd39ff9b-e0fb-4be9-9553-93ffb350f368/LAUSUNTO_20220114121906.PDF

3.3.2.3. Taloudellisen toiminnan ETA-alueen ulkopuolisten maiden kohdalla

Muiden kuin ETA-maiden tapauksessa taloudellisen toiminnan poikkeuksen soveltumiselle on asetettu ETA-maita tiukemmat edellytykset. Tosiasiallisen sijoittautumisen ja taloudellisen toiminnan lisäksi vaatimuksena on, että yritys ei sijaitse Euroopan unionin yhteistyökyvyttömäksi luokittelemassa maassa, sijaintimaan kanssa on sovittu riittävästä tietojenvaihdosta ja yritys toimii jollain laissa määritellyistä toimialoista.

Kaksi ensimmäistä kriteeriä – kuulumattomuus yhteistyökyvyttömien alueiden listalle sekä riittävä tiedonvaihto – toteutuvat lähes kaikkien maiden kanssa: yhteistyökyvyttömäksi oli maaliskuussa 2024 luokiteltuna vain 12 aluetta¹³⁴, joista valtaosa on Suomen kannalta epäolennaisia pieniä saarivaltioita. Listalta toisin sanoen puuttuu lukuisia tunnettuja veroparatiiseja. Verotietojen vaihdon katsotaan puolestaan olevan riittävällä tasolla kaikkien ETA-maiden sekä 114:n muun lainkäyttöalueen kanssa¹³⁵. Nämä edellytykset eivät siis rajaa ulos kuin yksittäisiä lainkäyttöalueita.

Kolmatta, yksikön toimialaa koskevaa edellytystä voidaan sen sijaan pitää olennaisempaan rajauksena. Sen perusteella taloudellisen toiminnan poikkeusta voidaan soveltaa ETA-alueen ulkopuolisessa maassa toimivan yhtiön kohdalla ainoastaan silloin, kun yhtiön tulojen on selvitetty pääasiallisesti kertyneen kyseisessä maassa harjoitetusta teollisesta tuotantotoiminnasta tai muusta siihen verrattavasta tuotanto- tai palvelutoiminnasta, laivanvarustustoiminnasta taikka näitä välittömästi palvelevasta myynti- tai markkinointitoiminnasta. Lisäksi poikkeusta voidaan soveltaa sellaisen yhtiön kohdalla, jonka tulot muodostuvat toiselta mainitunlaista toimintaa samassa maassa harjoittavalta konserniyhtiöltä saaduista suorituksista.

Toimialarajaus estää poikkeussäännöksen soveltamisen esimerkiksi sijoitustoimintaa harjoittavien holdingyhtiöiden kohdalla silloin, kun yhtiö sijaitsee ETA-alueen ulkopuolisessa maassa. Vastaavasti se estää poikkeussäännöksen soveltamisen monien ETA-alueen ulkopuolelle perustettujen konsernipalveluita, kuten konsernirahoitusta, tarjoavien yhtiöiden tapauksessa, vaikka näillä olisi sijaintimaassaan henkilöstöä ja toimitilat. Toisaalta väliyhteisöverotukselta vapauttavan taloudellisen toiminnan poikkeuksen piirissä voi olla esimerkiksi sellaisia teollista tuotantotoimintaa harjoittavia yhtiöitä, jotka eivät niille tarjottujen verolomien vuoksi maksa tuloksestaan lainkaan veroja. Vaatimus siitä, että tulot ovat syntyneet *pääasiallisesti* toimialapoikkeuksen piirissä olevasta toiminnasta, jättää myös tilaa passiivitulojen ohjaamiselle poikkeuksesta hyötyvään yhtiöön, kunhan passiivitulojen osuus yhtiön kokonaistuloista ei nouse liian suureksi. Lisäksi poikkeussäännös mahdollistaa nykyisellään väliyhteisöverotukselta välttymisen tilanteissa, joissa digitaali-

134 Tilanne 1.3.2024. Ajantasainen lista yhteistyökyvyttömistä lainkäyttöalueista saatavilla Euroopan komission verkkosivuilta: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>

135 Tilanne per 5.1.2024. Ajantasainen lista alueista, joiden kanssa Suomella on sovittu riittävästä tietojenvaihdosta saatavilla Verohallinnon verkkosivuilta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/72753/laki-ulkomaisen-v%C3%A4liyhteis%C3%B6jen-osakkaiden-verotuksesta-valkoinen-lista/>

sia palveluita tarjotaan toisiin maihin matalan verotuksen maasta käsin. Viimeksi mainittu teki mahdolliseksi se, että teolliseen tuotantotoimintaan verrattava palvelutoiminta sisällytettiin poikkeuksen piiriin vuonna 2019. Muutoksen voidaan katsoa laajentaneen poikkeussäännön soveltamismahdollisuuksia merkittävästi ja luoneen yrityksille kannusteen siirtää verrattain helposti liikuteltavaa palvelutuotantoa matalan verotuksen maihin.

Nykymuotoinen ETA-alueen ulkopuolisia maita koskeva taloudellisen toiminnan poikkeus korvasi aikaisempaan väliyhteisölainsäädäntöön sisältyneen toimialapoikkeuksen. Toimialapoikkeusta perusteltiin aikanaan suomalaisen elinkeinoelämän kilpailukyvyllä sekä sillä, ettei teolliseen tuotantoon liity merkittävää verovälttelyriskiä, koska tuotannon sijoittautumista ohjaavat muut tekijät kuin verotus¹³⁶. Palvelutuotannon kohdalla tilanne on kuitenkin toinen, sillä se ei usein vaadi kohdemaassa laajoja investointeja ja on helpommin siirrettävissä maasta toiseen. Perustelussa myös ohitetaan se seikka, että toimialavapautukset ja muut poikkeukset kiihdyttävät joka tapauksessa kansainvälistä verokilpailua, jonka suitsiminen kuuluu niin ikään väliyhteisösäännösten tavoitteisiin: jos tietynlainen toiminta on kokonaan vapautettu väliyhteisötiloilta, on aggressiivisin keinoin yrityksiä alueelleen houkuttelevilla mailla edelleen kannuste tarjota vapautettua toimintaa harjoittaville yrityksille verolomia ja muita veroetuksia vastineeksi sijoittumisesta kyseiseen maahan. Tehokas aggressiivisen verosuunnittelun ja haitallisen verokilpailun kitkeminen edellyttäisi, että toimialavapautuksista ja muista poikkeuksista luovuttaisiin. ETA-maiden kohdalla EU:n veronkiertodirektiivi ja EU-oikeudessa turvattu sijoittautumisvapaus kuitenkin edellyttävät mahdollisuutta vapautua väliyhteisötulon verotukselta tilanteissa, joissa yritys harjoittaa sijaintimaassaan merkittävää taloudellista toimintaa. ETA-alueen ulkopuolisten maiden kohdalla tätä ei vaadita, joten ETA-alueen ulkopuolisia maita koskevat poikkeukset olisi mahdollista – ja myös tarkoituksenmukaista – poistaa laista kokonaan. Jotta muutos ei asettaisi suomalaisia yhtiöitä epäedulliseen asemaan muihin eurooppalaisiin toimijoihin nähden, olisi tiukennus kuitenkin parempi toteuttaa EU-tasolla veronkiertodirektiiviä muuttamalla.

136 HE 155/1994. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta, s. 10. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_155+1994.pdf

Suosituksset

Suomen väliyhteisölakiin tulee tehdä korjauksia.

- Verotuksen tasoa koskeva raja tulee nostaa $\frac{3}{5}$:sta $\frac{3}{4}$:aan Suomen yhteisöveron tasosta, koska yhteisöveron lasku on johtanut väliyhteisölainsäädännön heikentymiseen.
- Vaihtoehtoisia tapoja rajata taloudellisen poikkeuksen soveltumista ETA-alueella tulisi selvittää. Yksi vaihtoehto voisi olla, että ETA-alueella sijaitsevien yhtiöiden tulot saatettaisiin Suomessa veronalaisiksi väliyhteisötuloiksi aina niiltä osin kuin yhtiön tulot eivät kerry yhtiön sijaintimaassa tosiasiallisesti harjoittamasta toiminnasta. Vaihtoehtoisesti mallia voitaisiin ottaa Tanskan väliyhteisölainsäädännöstä, jossa tulojen luonne on ratkaiseva tekijä: myös ETA-alueelle sijoittautuneiden yhtiöiden tuloa verotetaan väliyhteisötulona, mikäli passiivitulojen osuus yhtiön kokonaistuloista on suuri.
- Haitallisen verokilpailun hillitsemiseksi taloudellista toimintaa koskeva poikkeus tulisi rajata koskemaan vain ETA-aluetta. Tämä voisi olla perusteltua toteuttaa EU:n veronkiertodirektiiviä muuttamalla, jotta muutoksella ei heikennetä suomalaisyhtiöiden kilpailuasemaa suhteessa eurooppalaisiin kilpailijoihin.
- Niin kutsutun kuoriyhtiödirektiivin etenemistä tulee edistää EU:ssa, sillä se voisi parantaa merkittävästi Verohallinnon tiedonsaantia ja tehostaa siten muun muassa väliyhteisölakiin liittyvää verovalvontaa.

3.3.3. Veronkiertopykälän tarkentaminen

Verotusmenettelylain (VML)¹³⁷ 28 §:llä eli niin kutsutulla yleisellä veronkiertopykälällä on tarkoitus voida puuttua kaikenlaiseen veronkiertoon veronkierron toteutustavasta riippumatta. Pykälää voidaan soveltaa sekä yritysten että luonnollisten henkilöiden kohdalla. Pykälän sanamuoto ja sen tulkinnasta muodostunut oikeuskäytäntö ovat kuitenkin johtaneet siihen, että verovelvollisen esittämät vähäisetkin liiketaloudelliset perusteet voivat estää pykälän soveltamisen. Tämä rajoittaa olennaisesti mahdollisuuksia puuttua veronkiertoon.

VML 28 §:ssä on säädetty, että olosuhteelle tai toimenpiteelle annettu oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta, ohitetaan verotuksessa. Verotusta toimitettaessa menetellään sen sijaan niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa. Toisinaan vastaavantyyppisiin tapauksiin pystytään puuttumaan myös niin sanotulla lain normaalitulkinnalla tai rajattuja tilanteita varten säädetyllä erityisellä veron-

137 Laki verotusmenettelystä 1558/1995. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19951558>

kiertämistä koskevalla säännöksellä¹³⁸. Veronkiertopykälän tehtävänä on yleislausekkeena kattaa myös tilanteet, joihin edellä mainitut eivät sovellu. Myös sen soveltamiselta voi kuitenkin vapautua esittämällä selvityksen siitä, että olosuhde tai toimenpide vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta taikka ettei toimenpiteeseen ole ryhdytty siinä tarkoituksessa, että suoritettavasta verosta vapauduttaisiin.

Pykälän perusteella kiellettyjä ovat toisin sanoen puhtaasti keinotekoiset järjestelyt, joiden pääasiallisena tavoitteena on verojen välttäminen. Pykälän soveltumista arvioidessa tulee siten tutkia, syntyykö järjestelystä veroetuutta ja jos syntyy, onko järjestelylle ollut verotuksesta riippumattomia liiketaloudellisia syitä. Mikäli liiketaloudellisia perusteita ei ole, toimenpide sivuutetaan ja sillä saavutettava veroetu evätään. Käytännön esimerkkinä osakkeiden myynti voidaan tietyin edellytyksin sivuuttaa verotuksessa ja oikeus vähentää myynnistä syntyvä luovutustappio evätä, mikäli henkilö ostaa samat osakkeet takaisin heti myynnin jälkeen¹³⁹. Sivuttamisen perusteena on tällöin se, että aidon osakkeista luovutuksen sijaan järjestelyn tarkoituksena on ollut verovähennyskelpoisen luovutustappion saaminen, ja toimiin on ryhdytty muutoin maksettavaksi tulevilta luovutusvoittoveroilta välttymiseksi.

Pykälää ei kuitenkaan voida soveltaa, mikäli verovelvollinen pystyy esittämään toimilleen liiketaloudelliset perusteet, sillä tällöin toimenpiteeseen ryhtymisen ei katsota johtuneen yksinomaan verosta vapautumisesta. Pykälän avoin muotoilu jättää avoimeksi sen, miten liiketaloudellisia perusteita tulisi arvioida, ja pykälän soveltamisesta kertyneellä oikeuskäytännöllä on siksi iso rooli sen tulkinnassa. VML 28 §:n soveltamiskäytäntö on kuitenkin ollut jossain määrin vaihtelevaa: joissakin tapauksissa pykälän soveltamisedellytyksiä on tulkittu tiukasti, kun taas välillä sen soveltamiseen on suhtauduttu lievemmin¹⁴⁰. Toisinaan melko vähäpätöistenkin liiketaloudellisten syiden on katsottu estävän veronkiertopykälän soveltamisen.

Esimerkkinä varsin verovelvollismyönteisestä ratkaisusta voidaan pitää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua KHO 2016:115¹⁴¹. Siinä KHO katsoi, ettei VML 28 §:ää voitu soveltaa tilanteessa, jossa osakkaan saamien varojen verotus jäi huomattavasti normaalitilannetta alhaisemmaksi peräkkäisten järjestelyjen vuoksi. Kaksi rakennusalan yhtiötä oli ensin jakautuneet siten, että liiketoiminta jäi olemassa olleisiin yhtiöihin ja kaikki liiketoiminnan ulkopuoliset (sijoitus-)varat siirrettiin uusin holdingyhtiöihin. Kaksi vuotta

138 Erityisiä veron kiertämistä koskevia säännöksiä sisältyy mm. seuraaviin pykäliin: EVL 52 h §, PerVL 33 a § ja VSVL 37 §.

139 Ks. esim. KHO 2004:8. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2004/200400178>. Toisistaan hieman eroavia ja myös eri ratkaisuihin KHO:ssa johtaneita tapauksia on käsitelty Verohallinnon veronkiertosäännöksen soveltamista koskevassa ohjeessa. Verohallinto. (23.8.2022). Veron kiertämissäännöksen soveltaminen. Verohallinnon ohje. https://www.edilex.fi/verohallinnon_ohjeet/2016_0802.html

140 Itälä, H. (18.4.2023). Vierashuoneessa OTM Hannu Itälä: Yhdenmukaisuutta veron kiertämistä koskevan sääntelyn soveltamiseen. Edilex. Haettu 17.1.2024 osoitteesta <https://www.edilex.fi/uutiset/83623>

141 KHO 2016:115. <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1470981069304.html>

jakautumisten jälkeen holdingyhtiöt oli purettu, jolloin niiden varat siirtyivät osakkaille. Jako-osuudesta perittiin hankintameno-olettamalla alennettu luovutusvoittovero, joka jäi selvästi alhaisemmaksi kuin osinkovero, joka varojen jaosta olisi peritty tilanteessa, jossa varat olisi jaettu suoraan liiketoimintayhtiöstä ilman jakautumis- ja purkautumisjärjestelyjä.

KHO kuitenkin katsoi, että jakautumisille oli alun perin ollut liiketaloudelliset perusteet, koska ne oli verovelvollisen mukaan toteutettu tulevaa (mutta myöhemmin peruuntunutta) yrityskauppaa edeltävänä taseen keventämistoimenpiteenä. KHO:n mukaan tapauksessa ei myöskään ollut näyttöä siitä, että myöhemmin tapahtuvat holdingyhtiöiden purkamiset olisivat olleet tiedossa jo jakautumishetkellä, ja jakautuminen siten vain välivaihe järjestelyssä, jonka todellisena syynä olisi ollut jakaa ulos varoja kevyemmällä verotuksella. Tapauksen voidaan katsoa ilmentävän sitä, että melko löyhätkin liiketoiminnalliset perusteet, kuten mahdollisesti tulossa oleva yrityskauppa, joka ei todellisuudessa koskaan toteudu, riittävät estämään veronkiertopykälän soveltamisen. Samalla se ilmentää myös hyvin sitä, kuinka näyttökynnys veronkiertotarkoituksen olemassaolosta on korkea.

Jotta tehokas puuttuminen aggressiiviseen verosuunnitteluun VML 28 §:n nojalla olisi mahdollista, tulisi veronkiertopykälää voida soveltaa kaikissa tilanteissa, joissa liiketoiminnalliset perusteet ovat vähäiset järjestelystä saavutettavaan verohyötyyn nähden. Liiketoiminnallisia perusteita ja verohyötyä tulisi myös aina arvioida erillisyyhtiön lisäksi konsernitason tasolla. Pykälää korjattaessa olisi lain perusteluissa hyvä tuoda esiin selkeitä esimerkkejä, jotka ohjaisivat soveltamaan pykälää kaavamaisemmin ja määrittäisivät verotussyistä tehdyt järjestelyt selkeästi soveltamisalan piiriin, vaikka järjestelylle olisi löydettävissä vähäisiä liiketaloudellisia perusteita. VML 28 §:n soveltamisala tulee muutoksessa säilyttää nykyisellään eli sitä ei tule rajata veronkiertodirektiivin 6 artiklan tapaan koskemaan ainoastaan yhteisöverovelvollisia.

Veronkiertodirektiivin 6 artiklan roolista VML 28 §:n tulkinnassa

Viime aikoina VML 28 §:n tulkinnasta käytävässä keskustelussa on noussut esiin se, missä määrin EU:n veronkiertodirektiivin (ATAD, *anti tax avoidance directive*) 6 artiklan ja siitä kertyneen oikeuskäytännön tulisi ohjata VML 28 §:n tulkintaa. Tutkimuskirjallisuudessa on esimerkiksi esitetty, että veronkiertodirektiivin implementoinnin seurauksena VML 28 §:stä on tullut direktiivitaustaista sääntelyä, jolloin direktiivin 6 artiklalla tulisi olla laaja

tulkintavaikutus myös VML 28 §:ään¹⁴². Käytännössä tämä kaventaisi VML 28 §:n soveltumisedellytyksiä.

Johtopäätöksistä on kuitenkin esitetty myös vastakkaisia näkemyksiä, joille vaikuttaisi olevan vahvat perusteet. Suomessa VML 28 §:ää ei muutettu veronkiertodirektiivin seurauksena, koska pykälän katsottiin täyttävän veronkiertodirektiivin sille asettamat vähimmäisvaatimukset¹⁴³. VML 28 § sisältää direktiiviä vastaavat elementit eikä ole direktiiviä lievempi. Koska veronkiertodirektiivissä on kyse minimisääntelystä, on jäsenmailla lupa säätää sen osa-alueista direktiiviä tiukemmin. Siten sanamuotojen tai sisällön ei tarvitse olla kaikilta osin yhdenmukainen. Kun VML 28 §:ää ei veronkiertodirektiivin implementoinnin yhteydessä muutettu, on perusteltua päätellä, ettei ATAD 6 artikla ja siihen liittyvä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö voi ohjata VML 28 §:n tulkintaa aiempaan oikeuskäytäntöön nähden kaventavasti. Myös korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2017:78 todennut, ettei veronkiertodirektiivi ohjaa VML 28 §:n tulkintaa samaan tapaan kuin yritysjärjestelydirektiivi ohjaa sen pohjalta elinkeinoverolakiin sisällytetyn EVL 52h § veronkiertonormin tulkintaa¹⁴⁴.

Suosituksset

- Yleistä veronkiertopykälää tulisi muuttaa siten, etteivät vähäiset liiketoiminnalliset perusteet estä veronkiertopykälän soveltamista. Lain perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin, miten liiketaloudellisten perusteiden vähäisyyttä ja taloudellisia seurauksia arvioidaan, sekä antaa esimerkkejä rajanvetotilanteista.
- Pykälä tulisi muotoilla niin, että se velvoittaisi ottamaan veronkiertämisen arvioinnissa huomioon verotukselliset ja muut taloudelliset seuraamukset ja niiden keskinäiset mittasuhteet myös koko konsernin näkökulmasta.

142 Kaunisto, S. (2022). Veron kiertämisen tunnistaminen: oikeuden väärinkäytön kieltö VML 28 §:n tulkinassa. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-027-6>

143 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veronkiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettuun neuvoston direktiiviin (EU) 2016/1164 sisältyvien väliyhteisösäännösten ja yleisen veronkiertosäännöksen kansallisesta täytäntöönpanosta, s. 53. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/bae28760-2a50-48a3-a71d-1925726538f1/ad5e5ccf-9f59-464e-9cc0-f24ed986b75e/LAUSUNTO-PYYNTO_20180807095000.PDF

144 KHO 2017:78. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1494244334399.html>

4. Omistamiseen ja siitä saataviin tuloihin kohdistuva verotus

Tässä luvussa keskitytään omaisuus- ja pääomatuloverotukseen liittyviin veropohjan aukkoihin. Luvussa 4.1 käydään ensin läpi omistamiseen liittyvän verotuksen ja yritysverotuksen suhdetta sekä sitä, miksi myös omistamiseen liittyvän veropohjan aukot on tärkeää paikata. Keinoja veropohjan tiivistämiseksi esitellään luvuissa 4.2.–4.4. Luku 4.2 kattaa kansainväliset toimet ja luku 4.3 toimet, jotka olisivat toteutettavissa kansallisilla lainsäädäntömuutoksilla. Luku 4.4. keskittyy puolestaan Suomen solmimien verosopimusten keskeisimpiin päivitystarpeisiin.

4.1. Yritysverotuksen ja omistamiseen kohdistuvan verotuksen yhteys

Siinä missä yhteisövero peritään yritykseltä sen verotettavaan tulokseen perustuen, osinkoja ja myyntivoittoja koskevassa pääomatuloverotuksessa on kyse yritysomistajaan kohdistuvasta verotuksesta. Vaikka veronmaksaja on eri, näillä kahdella verolajilla on vahva keskinäinen yhteys. Yritysomistajan saadessa omistamaltaan yhtiöltä osinkoa, sekä yhteisöveron että osingoista perittävän pääomatuloveron voidaan katsoa kohdistuvan samaan tuloon. Selkein tämä yhteys on yhtiössä työskentelevän omistajayrittäjän kohdalla, mutta periaatetasolla sama pätee myös suuryritysten osakkeita omistavaan portfoliosijoittajaan. Siten yritysomistajan saaman tuoton verotuksen kokonaistasoon vaikuttavat sekä yhteisövero että pääomatulojen verotus.

Yritysverotuksen saralla työtä veropohjan tiivistämiseksi on tehty viimeisen vuosikymmenen aikana runsaasti. Omistamiseen liittyvän verotuksen kohdalla toimia on nähty huomattavasti vähemmän. Omaisuus- ja pääomatuloveropohjan tiivistämistä puoltavat kuitenkin useat seikat. Yleisestikin verolajista riippumatta hyvän verojärjestelmän piirteisiin kuuluu se, että veropohjat ovat laajat, jolloin veroasteet voivat puolestaan olla alhaisempia. Tällöin verojärjestelmä on neutraali eli ohjaa mahdollisimman vähän verovelvollisen valintoja.¹⁴⁵ Omistamiseen liittyvällä verotuksella on myös tärkeä rooli verojärjestelmän progressiivisuuden takaajana. Yritysten omistus on keskittynyt suurituloisimmille ja varakkaimmille ja suurituloisimpien saamista tuloista huomattavan suuri osa on pääomatuloja. Alemmissä tuloluokissa palkkatulot ovat sen sijaan suurin tulolaji.¹⁴⁶ Pääomatulo-

145 Ks. esim. Valtiovarainministeriö. (2017). Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu – 12/2017, s. 49. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-838-5>

146 Ks. esim. Hourani, D., Millar-Powell, B., Perret, S., & Ramm, A. (2023). The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners. OECD Taxation Working Papers No. 65, s. 11. <https://doi.org/10.1787/04f8d936-en>

jen ansiotuloja matalampi verotus yhdessä veropohjan aukkojen kanssa heikentää siten verojärjestelmän progressiivisuutta ja edesauttaa pääomien entistä vahvempaa keskittymistä varakkaimmille. Kaikista varakkaimmilla henkilöillä veroaste jääkin tyypillisesti hyvin matalaksi sekä saatuihin tuloihin että etenkin varallisuuden määrään ja kasvuun suhteutettuna¹⁴⁷. Kaikista hyvätuloisimpien kohdalla regressiiviseksi kääntyvä verotus on ongelmallista verotuksen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Lisäksi se vaikeuttaa ihmisoikeussopimusten edellyttämää resurssien mobilisointia (ks. luku 2).

4.2. Kansainväliset toimet omistamiseen liittyvän verotuksen yhtenäistämiseksi

Yritysverotuksen kehittämistoimia on jo vuosikaudet koordinoitu kansainvälisesti niin OECD:ssä, YK:ssa kuin EU:ssakin. Omistamiseen liittyvän verotuksen saralla tilanne on sen sijaan toinen eikä verotusta ole tältä osin pyritty yhtenäistämään. Tämä on johtanut pääomatuloverotuksella käytävän maiden välisen verokilpailun kiihtymiseen. Esimerkiksi EU-alueella varakkaiden maahanmuuttajien houkuttelu erilaisten pääomatuloverotusta keventävien verokannustimien avulla on lisääntynyt viime vuosina merkittävästi¹⁴⁸. Tätä kehitystä saattaa vauhdittaa entisestään se, että vuoden 2024 alusta alkaen yritysverotuksella käytävää haitallista verokilpailua on rajoitettu globaalin minimiveron avulla. Kansainvälisen verotuksen yhtenäistämistoimet olisikin perusteltua ulottaa myös pääomatuloverotukseen.

4.2.1. Kansainvälinen minimivero varakkaille yksityishenkilöille

Omistamiseen ja siitä syntyviin tuloihin liittyvää haitallista verokilpailua voitaisiin rajoittaa tehokkaasti kansainvälisen minimiveron käyttöönotolla. Ajatus joko pääomatuloja tai suuria varallisuuseriä koskevasta minimiverosta onkin kasvattanut suosiotaan viime aikoina yritysverotuksen puolelta saatujen positiivisten kokemusten siivittämänä. Toistaiseksi konkreettisia esityksiä veron käyttöönotosta tai toteutuksesta ei kuitenkaan ole esitetty yhdelläkään keskeisellä kansainvälisellä foorumilla. Tämä saattaa kuitenkin olla muuttumassa.

Maailman suurimmista talouksista koostuvan G20-ryhmän puheenjohtajana vuoden 2024 toimiva Brasilia on ilmoittanut halustaan edistää globaalia kaikista varakkaimpiin kohdis-

147 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 69. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

148 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 55–56. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

tuva minimiveroa¹⁴⁹. Muista G20-maista ainakin Ranska on ilmaissut tukensa Brasilian ehdotukselle¹⁵⁰. Veron ehdotetusta toteutusmallista ei toistaiseksi ole selvyyttä, mutta Brasilia on sopinut tähän liittyvästä tutkimusyhteistyöstä eurooppalaisen tutkimuslaitoksen EU Tax Observatoryn kanssa¹⁵¹.

Muista kansainvälisistä toimielimistä aihe on ollut muun muassa YK:n verokomitean ja Euroopan parlamentin käsittelyssä. YK:n itsenäisistä asiantuntijoista koostuva verokomitea päätti maaliskuussa 2024 pidetyssä kokouksessa käynnistää uuden varallisuusveromallin valmistelun. Komitean tavoitteena on luoda mallisäännökset, joiden avulla maat voisivat ottaa käyttöönsä hyvin varakkaita yksityishenkilöitä koskevan varallisuusveron.¹⁵² Euroopan parlamentti käsitteli puolestaan kesällä 2023 mietintöluonnosta, jossa vaadittiin Euroopan komissiota selvittämään myyntivoittoverotusta koskevan minimiveron käyttöönottoa EU:ssa¹⁵³. Lopullisessa hyväksytyssä päätöslauselmassa tyydyttiin kuitenkin vain toteamaan, että EU:n "sisäiset erot pääomavottojen verotuksessa voivat aiheuttaa varallisuuden siirtoja ja veronkiertoa jäsenvaltioissa"¹⁵⁴. Vaatimus minimiveroa koskevan selvityksen käynnistämisestä ei siis saanut riittävää kannatusta, ja se poistettiin lopullisesta asiakirjasta.

Kansainvälisen minimiveron toteutukselle on olemassa useita vaihtoehtoja. Yksi vaihtoehto olisi toteuttaa se parlamentin mietintöluonnoksen mukaisesti pääomatuloihin, kuten myyntivoittoihin ja osinkoihin, kohdistuvana vähimmäisverona. Toinen vaihtoehto olisi kohdistaa verotus joko varallisuuteen tai realisoitumattomiin arvonnousuihin. Kaikilla vaihtoehtoilta on omat vahvuutensa ja heikkoutensa.

EU-tasolla toteutettuna minimitaso asetaminen pääomatuloille olisi sikäli yksinkertainen ratkaisu, että pääomatulot ovat EU-maissa jo nykyisellään melko laajasti verotuksenalaisia. Verotuksen tasossa on kuitenkin suurta vaihtelua ja monet maat houkutte-

149 Ks. esim. Hughes, E. (1.3.2024). Brazil's finance minister proposes global tax on the super-rich at G20 meeting in Sao Paulo. AP News. Haettu 7.3.2024 osoitteesta <https://apnews.com/article/brazil-g20-economy-finance-ministers-tax-super-rich-282e2982e53bfb7f63752bc969da6d72>

150 Ks. esim. Partington, R. (29.2.2024). 'A historic step': G20 discusses plans for global minimum tax on billionaires. The Guardian. Haettu 7.3.2024 osoitteesta <https://www.theguardian.com/news/2024/feb/29/taxation-worlds-billionaires-super-rich-g20-brazil>

151 Brasilian valtiovarainministeriö. (29.2.2024). Receita Federal e Observatório Fiscal da União Europeia assinam Acordo de Cooperação Técnica durante a reunião do G20. Haettu 7.3.2024 osoitteesta <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/receita-federal-e-observatorio-fiscal-da-uniao-europeia-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica-durante-a-reuniao-do-g20>

152 Ks. esim. Tax Justice Network. (22.3.2024). UN agrees plan for wealth tax law blueprint. Press release. Haettu 1.4.2024 osoitteesta <https://taxjustice.net/press/un-agrees-plan-for-wealth-tax-law-blueprint/>

153 Euroopan parlamentti. (29.3.2024). MIETINTÖ Pandoran papereista ja muista paljastuksista saaduista kokemuksista (2022/2080(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0095_EN.html

154 Euroopan parlamentti. (15.6.2023). Euroopan parlamentin päätöslauselma 15. kesäkuuta 2023 Pandoran papereista ja muista paljastuksista saaduista kokemuksista (2022/2080(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0249_FI.html

levat varakkaita maahanmuuttajia erityisverokohtelulla, minkä seurauksena esimerkiksi ulkomailta saadut pääomatulot voivat jäädä kokonaan verottamatta¹⁵⁵. Näistä syistä suurituloisille avautuu mahdollisuuksia välttää pääomatuloista perittäviä veroja muuttamalla (väliaikaisesti tai pysyvästi) maahan, jossa niihin ei kohdistu lainkaan veroa tai jossa verotus on huomattavasti aiempaa verotuksellista kotimaata kevyempää. Erityisen kannattavaa tämä on tilanteissa, joissa yritysomistaja tai suuren sijoitusvarallisuuden omaava henkilö on aikeissa myydä omaisuutensa.

Suomen kohdalla viitteitä verovetoisista maastamuutoista antavat tilastot, jotka osoittavat varakkaiden muuttavan huomattavasti muita useammin maihin, joissa sijoitusomaisuuden myyntivoittoa ei veroteta. Varakkaiden keskuudessa poikkeuksellisen suosittuja kohteita ovat Finnwatchin alkuvuodesta 2024 julkaiseman tutkimusraportin mukaan muun muassa Sveitsi, Singapore, Arabiemiraatit, Luxemburg ja Kypros, joista yksikään ei verota myyntivoittoa kuin poikkeustilanteissa.¹⁵⁶ Pääomatuloihin kohdistuvan globaalin minimiveron avulla kannustetta verovetosiin muuttoihin voitaisiin vähentää merkittävästi. Jos kyse olisi EU-tasolla käyttöönotettavasta veromallista, olisi veromallia järkevää täydentää myös kaikissa EU-maissa käyttöönotettavilla arvonnousuverosäännöksillä. Niiden avulla EU-alueelta poismuuton jälkeen realisoituvat myyntivoitot saataisiin niin ikään EU:n minimiverosäännösten piiriin. Arvonnousuverolla varmistuttaisiin toisin sanoen siitä, ettei pääomatuloverojen välttäminen onnistu myöskään siten, että verovelvollinen muuttaa väliaikaisesti EU-alueen ulkopuolelle omaisuutensa realisoinnin ajaksi. Monessa EU-maassa arvonnousuvero on jo otettu käyttöön¹⁵⁷, mutta EU:n laajuista sääntelyä ei toistaiseksi ole – toisin kuin yritysverotuksen puolella, missä vastaavan sisältöiset maastapoistumisverosäännökset tuotiin jäsenmaiden lainsäädäntöön niin kutsutun veronkierto-direktiivin avulla¹⁵⁸.

Pääomatuloihin kohdistuvan verotuksen heikkouksiin lukeutuu se, että se rajaa realisoitumattomat arvonnousut kokonaan verotuksen ulkopuolelle. Realisoitumattomilla arvonnousuilla tarkoitetaan esimerkiksi osakkeiden arvonnousua tilanteessa, jossa henkilö ei verovuoden aikana luovu osakkeista eikä henkilöverotuksessa verotettavaa tuloa siten synny. Realisoitumattomia arvonnousuja syntyy myös tilanteissa, joissa henkilö on keskittänyt kaikki omistuksensa holdingyhtiöön eikä nosta yhtiöstä varoja ulos sitä mukaan

155 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 55–56. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

156 Finnwatch. (2024). Maastamuuttajan omaisuustulojen ja kohtemaan verotuksen välinen yhteys. Seurantareportti, s. 18. https://finnwatch.org/images/reports_pdf/Maastamuuttajan_omaisuustulojen_ja_kohdemaan_verotuksen_valinen_yhteys.pdf

157 Valtiovarainministeriö. (2020). Selvitys luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta – Suomessa asumisaikana kertyneen omaisuuden realisoitumattoman arvonnousun verotus maastamuuttotilanteessa. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:9, s. 67–69. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-061-7>

158 Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta. <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/1164/oj>

kuin yhtiöön kertyy sijoitus- ym. tuloja. Varsinkin kaikista varakkaimmilla valtaosa varallisuuden kasvusta tapahtuu tällaisten realisoitumattomien arvonnousujen muodossa, ja tulojen ohjaaminen holdingyhtiöön onkin keskeinen syy sille, että hyvin varakkaat henkilöt maksavat usein vain hyvin vähän veroja omaisuutensa määrään nähden¹⁵⁹. Varakas henkilö voi käytännössä viivästyttää holdingyhtiöön ohjattujen tulojen verotusta loputtomasti, jos tarvetta niiden nostamiselle osinkona ei ole.

Mikäli realisoitumattomat arvonnousut halutaan saattaa uuden minimiveron piiriin, tulisi minimivero säätää nimenomaisesti holdingyhtiöön kerrytettyjä ja muita realisoitumattomia tuloja koskevana verona tai varallisuusverona. Yhdysvalloissa on omaksuttu ensin mainitun kaltainen lähestymistapa: siellä tietyt yhtiön omistusta ja tulojen tyyppiä koskevat kriteerit täyttäviä holdingyhtiöitä verotetaan yhtiön saamista jakamattomista tuloista erillisellä henkilökohtaisen holdingyhtiön verolla (personal holding company tax). Veron tausta-ajatuksena on se, että sijoitustulojen ohjaamisessa holdingyhtiöön on tosiasiallisesti kyse henkilöverotuksen välttämiseen tähtäävästä toiminnasta¹⁶⁰. Esimerkiksi listayhtiön osinkojen verotukselta ei siten voi Yhdysvalloissa välttyä omistamalla pörssinoteerattua yritystä henkilökohtaisen holdingyhtiön kautta. Monissa muissa maissa tämä on sen sijaan varakkaimpien keskuudessa hyvin yleinen käytäntö.

Kuitenkin myös Yhdysvalloissa realisoitumattomat arvonnousut jäävät verottamatta, jos ne kertyvät listayhtiöön. Tästä johtuen menestyvien listayhtiöiden suuromistajilla on motiivi vastustaa osingonjakoa ja moni hyvin kannattava yhdysvaltalaisyhtiö onkin pidättänyt kokonaan osingonjaosta. Tällaisia yhtiöitä ovat muun muassa Amazon, Facebook ja Alphabet, joiden suurimmat omistajat lukeutuvat maailman varakkaimpien henkilöiden joukkoon.

Muun muassa näistä syistä varakkaimpien verovälttelyä analysoinut tutkimuslaitos EU Tax Observatory suosittelee, että yksityishenkilöiden verotuksen tasosta varmistuttaisiin varallisuusverona toteutetun kansainvälisen minimiveron avulla.¹⁶¹ Varallisuusveron vahvuuksiin lukeutuu se, että vero ei rajautuisi nykyisen tulokäsityksen mukaisesti realisoituneisiin tuloihin, vaan sen piiriin olisi mahdollista saattaa myös holdingyhtiöihin kerrytetyt varat sekä listayhtiöiden osakkeissa tapahtuvat arvonnousut. Varallisuusverona toteutettavan minimiveron tekniseen toteutukseen liittyy kuitenkin tiettyjä haasteita ja lukuisia politiikkavaihtoehtoja. Monet haasteista tai määrittelykysymyksistä ovat relevantteja myös realisoitumattomiin arvonnousuihin kohdistuvan veron tapauksessa.

159 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 66. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

160 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 70. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

161 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 70. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

Veromallia suunnitellessa joudutaan päättämään muun muassa siitä, keitä kaikkia vero koskee – toisin sanoen säädetäänkö se koskemaan vain kaikista varakkaimpia (esimerkiksi miljardöörejä) vai laajempaa varakkaiden joukkoa¹⁶². Lisäksi tulee määrittää, mitkä kaikki omaisuuserät olisivat uuden varallisuusveron piirissä eli koskisiko se esimerkiksi vain yritys- ja sijoitusomaisuutta vai myös arvoesineitä, kuten veneitä, autoja ja taideteoksia. Näiden arvonmääritys on huomattavasti vaikeampaa kuin pörssinoteerattujen osakkeiden.¹⁶³ Toisaalta samoja arvostushaasteita liittyy myös noteeraamattomiin osakkeisiin, joiden saattaminen veronalaiseksi olisi kuitenkin välttämätöntä, koska muutoin vero olisi helposti kierrettävissä holdingyhtiöiden avulla. EU Tax Observatory on ehdottanut ratkaisuksi sitä, että kaikissa maissa noudatettavista arvostusperiaatteista sovittaisiin veromallista neuvoteltaessa¹⁶⁴.

Usein varallisuusveron heikkouksiin luetaan myös se, että kohdistuessaan henkilön saamien tulojen sijaan varallisuuteen, vero ei ota huomioon henkilön veronmaksukykyä. Tässä asiassa voi kuitenkin pitää perusteltuna EU Tax Observatoryn näkemystä siitä, ettei tämä ole todellinen ongelma, mikäli vero kohdistuu esimerkiksi vain miljardööreihin. Näin varakkailla henkilöillä on yleensä maksukykyä sekä mahdollisuudet järjestellä omaisuuttaan siten, ettei verojen maksaminen edellytä mittavia ja mahdollisesti osakekursseihin vaikuttavia omistusten realisointeja.¹⁶⁵

Mikään edellä mainituista teknisistä haasteista tai määrityskysymyksistä ei kuitenkaan ole sellainen, etteikö niistä voitaisi sopia maiden kesken: vastaavia politiikkavalintoja jouduttiin tekemään myös yrityksiä koskevan minimiveron tapauksessa.

Suosituksset

Suomi menettää verotuloja pääomatuloverotuksella käytävän haitallisen verokilpailun vuoksi. Yritysverotuksen kansainväliset harmonisointitoimet voivat kiihdyttää tätä henkilöverotuksen puolella käytävää verokilpailua entisestään, ja siksi Suomen tulisikin ryhtyä aktiivisesti edistämään kansainvälisiä harmonisointitoimia myös omistamiseen ja siitä saataviin tuloihin kohdistuvassa verotuksessa.

162 Ks. esim. Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 77. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

163 Ks. esim. s. 608. Bastani, S., & Waldenström, D. (2023). Taxing the Wealthy: The Choice Between Wealth and Capital Income Taxation. Oxford Review of Economic Policy 39(3), s.608. doi.org/10.1093/oxrep/grad030

164 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 78. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

165 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 78. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

- Varakkaiden yksityishenkilöiden saamille pääomatuloille tulisi asettaa kansainvälinen minimivero, jolla varmistettaisiin kaikkien tulojen veronalaisuus ja rajoitettaisiin maiden välistä verokilpailua. Koska nykyinen tulokäsitys jättää kokonaan verotuksen ulkopuolelle tulot, jotka kertyvät esimerkiksi varakkaan henkilön holdingyhtiöön, voisi vero olla perusteltua toteuttaa realisoituneiden tulojen ohella myös realisoitumattomat arvonnousut kattavana verona tai varallisuusverona. Näistä jälkimmäinen voisi olla yksinkertaisemmin toteutettavissa.
- Mikäli yksityishenkilöitä koskevan minimiveron käyttöönotto tapahtuisi EU-tasolla, sen yhteydessä olisi tarpeellista yhdenmukaistaa myös eri jäsenmaiden arvonnousuverosäännökset. Arvonnousuverosäännökset turvaisivat omalta osaltaan EU-maiden veropohjia estäen järjestelyt, joissa verovelvollinen muuttaa väliaikaisesti EU-alueen ulkopuolelle realisoidakseen omaisuutensa verovapaasti.

4.2.2. Rajat varakkaille maahanmuuttajille tarjottaville erityisverokohteluille

Globaali pääomatuloihin tai varallisuuteen kohdistuva minimivero yksityishenkilöille tekisi monet luvussa neljä esitellyt toimenpiteet käytännössä tarpeettomiksi. Minimiveron puuttuessa toimia kuitenkin tarvitaan. EU-tasolla yksi keskeinen toimi olisi yhteisten rajojen asettaminen varakkaille maahanmuuttajille tarjotuille erityisverokohteluille.

Varakkaiden ja hyvätuloisten maahanmuuttajien houkuttelemiseksi tarjottuja erityisverokohteluita (*preferential tax regimes for high income individuals*) on ollut tarjolla jo pitkään, mutta vasta viimeisen 15 vuoden aikana niiden tarjoaminen on lähtenyt EU-alueella selkeään kasvuun. EU Tax Observatoryn mukaan erityisverokohtelua tarjoavien ohjelmien lukumäärä on kasvanut vuoden 1994 jälkeen viidestä 28:aan. Samalla niistä on tullut aiempaa aggressiivisempia.¹⁶⁶

Tällä hetkellä Euroopan maissa tarjolla olevien erityisvero-ohjelmien skaala on laaja. Osa ohjelmista edellyttää, että henkilöllä on työsuhde tai johtopositio kyseisessä maassa toimivassa yrityksessä, ja tarjoaa normaalia matalampaa verotusta ainoastaan ansiotulojen verotukselle. Esimerkiksi Suomen avainhenkilöverotus¹⁶⁷ lukeutuu tällaisiin vähemmän aggressiiviin erityisverokohteluihin. Osa ohjelmista sen sijaan vapauttaa ulkomailta saadut pääomatulot kokonaan verotukselta tai tarjoaa niille hyvin kevyttä verotusta. Tällaisia huomattavasti aggressiivisempia erityisvero-ohjelmia on tarjolla muun muassa Kreikassa,

166 Godar, S., Flamant, E., & Richard, G. (2021). New Forms of Tax Competition in the European Union – An Empirical Investigation. EU Tax Observatory Report, s. 10–11. <https://www.taxobservatory.eu/publication/new-forms-of-tax-competition-an-empirical-investigation/>

167 Ks. esim. Verohallinto. (21.12.2023). Syventävä vero-ohje: avainhenkilöiden verotus. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/106825/avainhenkiloiden-verotus3/>

Italiassa ja Sveitsissä. Aggressiivisemmille ohjelmille on myös tyypillistä, etteivät ne edellytä työsuhdetta tai muuta taloudellista aktiviteettia, vaan ohjelmat on suunnattu ennen kaikkea pitkälti ulkomailta saaduilla pääomatuloilla eläville varakkaille henkilöille, joiden uskotaan kuluttavan paljon ja hyödyttävän sitä kautta uuden asuinmaan taloutta. Viime vuosina erityisesti eläkeläisille kohdennetut ohjelmat ovat kasvattaneet suosiotaan.¹⁶⁸

Finnwatchin vuonna 2024 julkaisema tutkimus antaa viitteitä siitä, että erityisvero-ohjelmilla voi olla vaikutusta varakkaiden maastamuuttokäyttäytymiseen myös Suomessa. Tilastopohjaisen selvityksen mukaan varakkaat muuttavat muita useammin Portugaliin, Espanjaan ja Ranskaan, joista kaikissa on ollut tarjolla ulkomaiset sijoitustulot verotukselta joko kokonaan tai osin vapauttavaa erityisverokohtelua. Aiempiin vuosiin verrattuna Portugalin suosio muuttokohteena on kuitenkin romahtanut vuoden 2018 jälkeen Suomen irtisanottua maiden välisen verosopimuksen. Verosopimuksen irtisanominen poisti monia aikaisemman verosopimuksen mahdollistamia veroetuja.¹⁶⁹

Erytisvero-ohjelmiin liittyy paljon samoja ongelmia kuin yritysverotuksella käytävään haitalliseen verokilpailuun. Käytännössä hyvätuloisten veronmaksajien houkuttelu veroeduilla tapahtuu aina toisten maiden (EU:n tapauksessa useimmiten toisen EU-maan) kustannuksella. Samalla ohjelmat johtavat eri verovelvollisten eriarvoiseen kohteluun maassa, jossa erityisverokohtelua tarjotaan. Uusien ja entistä aggressiivisempien ohjelmien tarjoaminen on omiaan kiihdyttämään verokilpailua myös henkilöverotuksen saralla. Ohjelmista myös aiheutuu EU-maille merkittäviä veronmenetyksiä: EU Tax Observatoryn konservatiivinen arvio vuotuisesta veromenetyksestä ylittää 4,5 miljardiin euroon¹⁷⁰. Samalla lähinnä varakkaimpien ja hyvätuloisimpien verotusta keventävät erityisvero-ohjelmat heikentävät verojärjestelmän progressiivisuutta ja lisäävät siten eriarvoisuutta. Näiden negatiivisten vaikutusten torjumiseksi erityisvero-ohjelmille olisi perusteltua laatia yhteiset EU:n laajuiset säännöt.

Samalla tulisi puuttua myös investointipohjaisiin kansalaisuus- ja oleskelulupaohjelmiin (*citizenship by investment programmes tai residency by investment programmes*), joiden on todettu mahdollistavan rahanpesua, korruptiota ja veronkiertoa¹⁷¹. Näissä ohjelmissa henkilölle tarjotaan maan kansalaisuutta tai oleskelulupaa vastineeksi kyseiseen maahan

168 Ks. esim. Godar, S., Flamant, E., & Richard, G. (2021). New Forms of Tax Competition in the European Union – An Empirical Investigation. EU Tax Observatory Report, s. 10–11. <https://www.taxobservatory.eu/publication/new-forms-of-tax-competition-an-empirical-investigation/>

169 Finnwatch. (2024). Maastamuuttajan omaisuustulojen ja kohdemaan verotuksen välinen yhteys. Seurantareportti, s. 16–18. https://finnwatch.org/images/reports_pdf/Maastamuuttajan_omaisuustulojen_ja_kohdemaan_verotuksen_vali-nen_yhteys.pdf

170 Godar, S., Flamant, E., & Richard, G. (2021). New Forms of Tax Competition in the European Union – An Empirical Investigation. EU Tax Observatory Report, s. 17. <https://www.taxobservatory.eu/publication/new-forms-of-tax-competition-an-empirical-investigation/>

171 OECD / The Financial Action Task Force. (2023). Misuse of Citizenship and Residency by Investment Programmes, s. 13. <https://doi.org/10.1787/ae7ce5fb-en>

tehdystä sijoituksesta. Tarjolla olevien ohjelmien määrä on kasvanut EU:ssa 2000-luvulla, ja Euroopan parlamentin tutkimuspalvelujen arvion mukaan yli 132 000 kolmannesta maasta tulevaa henkilöä on saanut ohjelmien kautta oleskeluluvan tai kansalaisuuden EU-maassa vuosien 2011–2019 välillä¹⁷².

Ohjelmiin liittyvät ilmeiset rahanpesu-, korruptio- ja veronkiertoriskit puoltavat ohjelmien nykyistä laajempaa sääntelyä. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelut on tunnistanut useita vaihtoehtoisia tapoja puuttua ohjelmissa ilmenneisiin ongelmiin. Näitä ovat muun muassa asteittainen ohjelmista luopuminen, ohjelmia tarjoaville jäsenmaille määrättävä ohjelmasta saatuihin tuloihin perustuva vero sekä ohjelmien nykyistä tiukempi sääntely EU-tasolla.¹⁷³ Myös OECD on yhdessä Financial Action Task Forcen (FATF) kanssa esittänyt suosituksia siitä, millä toimilla ohjelmiin liittyviä riskejä voitaisiin pienentää¹⁷⁴.

EU:ssa ollaankin lähivuosina ottamassa käyttöön uusia investointipohjaisia ohjelmia koskevia riskienhallintakeinoja. Näistä päätettiin osana alkuvuodesta 2024 hyväksyttyä 6. rahanpesudirektiiviä. Direktiivi velvoittaa investointipohjaisia ohjelmia tarjoavat maat arvioimaan ohjelmien riskejä nykyistä kattavammin sekä suorittamaan erilaisia muun muassa varojen alkuperää koskevia tarkastustoimia¹⁷⁵. Uusien toimien voi olettaa pienentävän investointipohjaisiin ohjelmiin liittyviä riskejä. Niiden tehokkuutta on kuitenkin vaikea arvioida, mistä johtuen ohjelmien tarjoaminen voisi olla perusteltua kieltää kokonaan.

Suosituksset

Erilaiset varakkaita maahanmuuttajia houkuttelevat erityisvero-ohjelmat ovat yleistyneet EU-alueella nopeasti. Osa ohjelmista tarjoaa ulkomailta saaduille tuloille jopa nollaverotusta. EU:ssa tulisi sopia yhteisistä pelisäännöistä tällaisten verotusta keventävien ohjelmien tarjoamiselle, sillä niillä käytävä haitallinen verokilpailu nakertaa jäsenmaiden verotuloja ja verojärjestelmien progressiivisuutta.

172 European Parliamentary Research Service. (2021). Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes. European added value assessment. Study, s. 12. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU\(2021\)694217_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU(2021)694217_EN.pdf)

173 European Parliamentary Research Service. (2021). Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes. European added value assessment. Study, s. V. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU\(2021\)694217_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU(2021)694217_EN.pdf)

174 OECD / The Financial Action Task Force. (2023). Misuse of Citizenship and Residency by Investment Programmes. <https://doi.org/10.1787/ae7ce5fb-en>

175 Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849. (12 February 2024). Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, s. 85–87. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6223-2024-INIT/en/pdf>

- Mahdollisuudet tarjota matalampaa verotusta olisi perusteltua rajata koskemaan vain kyseisessä maassa saatuja ansiotuloja.
- Ulkomailta saatujen pääomatulojen vapauttaminen verotukselta tulisi kieltää.
- Investointipohjaisten kansalaisuus- ja oleskelulupaohjelmien kieltämistä tulisi samalla harkita niihin liittyvien merkittävien rahanpesu-, korruptio- ja veronkiertoriskien vuoksi.

4.3. Kansalliset toimet omistamiseen liittyvän veropohjan turvaamiseksi

Omistamisen ja siitä saatavien tulojen kohdalla osa veropohjan aukoista liittyy selkeästi rajat ylittäviin tilanteisiin. Niissä Suomi menettää verotuloja siksi, että erot maiden verolainsäädännöissä ja verosopimuksissa mahdollistavat verolta välttymisen esimerkiksi väliaikaisen ulkomaille muuton tai ulkomaille perustettavan holdingyhtiön avulla. Kaikissa veropohjan aukoissa ei kuitenkaan ole tällaista rajat ylittävää ulottuvuutta. Molempia veropohjan aukkoja voidaan paikata myös kansallista verolainsäädäntöä korjaamalla.

Tässä luvussa esitellään keskeisiä kansallisella tasolla toteutettavissa olevia veropohjan tiivistystoimia.

4.3.1. Luonnollisia henkilöitä koskeva arvonnousuvero

Omistamiseen liittyvän verotuksen kohdalla veropohjan vuotoja syntyy muun muassa siitä, että Suomi ei ole turvannut omaa verotusoikeuttaan täällä syntyneisiin omaisuuden arvonnousuihin maastamuuttotilanteissa.

Suomessa esimerkiksi sijoitusvarallisuuden ja yritysosuuksien myynnistä saatavat voitot ovat pääsääntöisesti luovutusvoittoveron alaisia eli varallisuuserän hankinta- ja myyntihetken välillä tapahtuneesta arvonnoususta maksetaan sen luovutuksen yhteydessä pääomatuloveroa. Luovutusvoittoveroilta (samoin kuin vastikkeettoman luovutuksen yhteydessä sen saajalta perittävältä lahja- tai perintöverolta) on kuitenkin mahdollista välttyä muuttamalla ulkomaille ennen omaisuuden luovutusta. Suomen nykyainsäädäntö ei mahdollista omaisuuden myynnistä saatavien voittojen verotusta, jos luovutus tapahtuu sen jälkeen, kun henkilöstä on tullut maastamuuton seurauksena Suomessa rajoitetusti verovelvollinen. Ei siis edes siinä tapauksessa, että myynnissä realisoitua omaisuuden arvonnousu on kertynyt kokonaan sinä aikana, kun verovelvollinen on asunut Suomessa ja ollut täällä yleisesti verovelvollinen. Suomi ei toisin sanoen voi oman verolainsäädäntönsä puutteiden vuoksi käyttää sille kuuluvaa verotusoikeutta. Mikäli verovelvollisen uusi

verotuksellinen asuinmaakaan ei verota myyntivoittoa, voi myyntivoitto olla saajalleen kokonaan verovapaa.

Mahdollisuus välttää luovutusvoittoveroilta maastamuuton avulla luo isosta sijoitusvarallisuudesta tai yritysosuudesta luopumista suunnittelevalle vahvat kannusteet muuttaa ulkomaille omaisuuden realisoinnin ajaksi. Ilmiön laajuudesta ei ole saatavilla tarkkaa tilastotietoa, mutta sen verovaikutukset voivat nousta yksittäistapauksissa korkeiksi, jos myynnin kohteena on merkittävä sijoitusomaisuus tai yritysomistus. Toisaalta ongelmaan puuttuvan verolainsäädännön ensisijainen tavoite ei ole kerätä ulkomaille muuttaneilta verotuloja, vaan toimia ennaltaehkäisevästi eli poistaa kannusteet puhtaasti verosyistä tapahtuviin muuttoihin. Tämän vuoksi sääntelyn aikaansaamille verotuotoille ei tulisi antaa kovin suurta painoarvoa sen tarpeellisuutta tai toimivuutta arvioitaessa.

Ilmiön olemassaolosta on saatu viitteitä useissa tutkimuksissa. Finnwatch havaitsi varakkaiden maastamuuttojen ja omaisuustulojen suhdetta tarkastelleessa selvityksessään, että varakkaat muuttavat huomattavasti muita useammin maihin, joissa myyntivoittoja ei veroteta tai verotukselta voi välttää varakkaille maahanmuuttajille tarjotun erityisverokohtelun avulla¹⁷⁶. Verohallinnon alainen Harmaan talouden selvitysyksikkö on puolestaan havainnut keinotekoisien maastamuuttojen lisääntyneen¹⁷⁷. Havaituissa tapauksissa verotukselliset asuinkirjat on siirretty ulkomaille vain väliaikaisesti ja varallisuus on realisoitu pian muuttohetkeksi ilmoitetun ajankohdan jälkeen. Verotusta lykkäävien vakuutuskuorien yleistymisen on omiaan lisäämään ongelmia entisestään.

Monessa muussa maassa ongelmaan on puututtu ottamalla käyttöön luonnollisia henkilöitä koskeva arvonnousuvero tai laajentamalla muulla tapaa maastamuuton jälkeistä verovelvollisuutta. Valtiovarainministeriön vuonna 2020 julkaisemassa selvityksessä vertailtiin 16 maan maastamuuton jälkeisiin omaisuuden luovutuksiin liittyviä verosäännöksiä¹⁷⁸. Näistä 13 soveltaa joko arvonnousuveroa tai on muulla tapaa laajentanut maastamuuton jälkeistä verovelvollisuutta. Arvonnousuvero on käytössä Saksassa, Norjassa, Tanskassa, Alankomaissa, Puolassa, Itävallassa, Ranskassa, Espanjassa ja Yhdysvalloissa. Ruotsissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa ja Belgiassa on puolestaan käytössä muuta lainsäädäntöä, joka laajentaa verovelvollisuutta tietyksi ajaksi maastamuuton jälkeen. Vain kolmessa 16:sta vertailumaasta maastamuuton jälkeistä verovelvollisuutta ei ole laajennettu lainkaan. Kansainvälisesti tarkasteltuna arvonnousuvero tai muu

176 Finnwatch. (2024). Maastamuuttajan omaisuustulojen ja kohdemaan verotuksen välinen yhteys. Seurantareportti, s. 18. https://finnwatch.org/images/reports_pdf/Maastamuuttajan_omaisuustulojen_ja_kohdemaan_verotuksen_valinen_yhteys.pdf

177 Verohallinto. (2019). Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys 7/2019, s. 51–55 ja 73–74. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainval%20issess%20a4-sijoitustoiminnassa.pdf

178 Valtiovarainministeriö. (2020). Selvitys luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta - Suomessa asumisaikana kertyneen omaisuuden realisoitumattoman arvonnousun verotus maastamuuttotilanteessa. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:9, s. 67–69. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-061-7>

maastamuuton jälkeistä verovelvollisuutta laajentava lainsäädäntö on siis hyvin yleistä. EU:ssa eri maiden arvonnousuveroja ei tästä huolimatta ole harmonisoitu.

Verotusoikeutensa turvaamiseksi ja haitallisten muuttokannusteiden poistamiseksi Suomen olisi perusteltua seurata keskeisten verrokkimaidensa esimerkkiä ja ottaa käyttöön Suomessa kertyneet arvonnousut verotuksen piiriin tuova arvonnousuvero. Veron valmistelu voitaisiin toteuttaa kesällä 2022 valmistellun mutta myöhemmin pois valmistelusta vedetyn hallituksen esitysluonnoksen pohjalta¹⁷⁹. Esitysluonnoksesta poiketen veron soveltamiselle asetettu raja-arvo tulisi kuitenkin sitoa joko omaisuuden määrään tai arvonnousutulon suuruuteen eikä edellyttää kahden toisistaan erillisen raja-arvon ylittymistä. Raja-arvon tason tulisi myös olla linjassa keskeisten verrokkimaiden, kuten Tanskan ja Norjan, lainsäädännön kanssa. Esitysluonnoksessa rajat esitettiin asetettavaksi huomattavasti näitä verrokkimaita korkeammalle. Kahden raja-arvon käyttö ja korkealle ehdotettu taso rajaisivat arvonnousuveron soveltamisalaa tarpeettomasti. Rajan ylittyessä veroa olisi myös perusteltua periä koko arvonnousutulosta eikä vain rajan ylittävistä tulosta. Suomen tulisi myös tähdätä siihen, että eri EU-maiden arvonnousuvelosäännökset harmonisoitaisiin direktiivin avulla.

Suosituksukset

Suomi menettää verotuloja, kun se ei nykyisellään pysty verottamaan maastamuuton jälkeen realisoituvia omaisuuden luovutusvoittoja, vaikka omaisuuden arvonnousu olisi tapahtunut Suomessa asumisaikana. Arvonnousuvero turvaisi Suomen verotusoikeutta, vaikeuttaisi verovälttelyä, poistaisi vakuutuskuoriin liittyviä ongelmia ja kitkisi haitallista verokilpailua. Lisäksi se lisäisi verotuksen oikeudenmukaisuutta ja toisi valtiolle lisää verotuloja.

- Veromenetyksen estämiseksi ja keinotekoisten maastamuuttojärjestelyjen kitkemiseksi Suomessa tulisi ottaa käyttöön arvonnousuvero.
- Arvonnousuvero tulisi toteuttaa mahdollisimman laaja-alaisena, jotta se kohtelisi tasavertaisesti erilaisia omaisuuseriä.
- Valmistelu voitaisiin toteuttaa vuonna 2022 valmistellun lakiluonnoksen pohjalta. Veron soveltumisen määrittävä raja-arvo tulisi kuitenkin sitoa joko omaisuuden arvoon tai arvonnousutulon määrään (eikä molempiin), ja rajan tulisi vastata tasoltaan Tanskan ja Norjan omaksumaa tasoa.
- Suomen tulisi lisäksi vaikuttaa aktiivisesti siihen, että EU-maiden arvonnousuvelosäännökset harmonisoitaisiin direktiivin avulla.

179 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi. Luonnos 12.8.2022. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM188:00/2021>

4.3.2. Lykkääntymisedun poistaminen vakuutuskuorilta ja muilta vastaavilta sijoitusinstrumenteilta

Vakuutuskuorien nopea yleistyminen voi johtaa siihen, että Suomen maastamuuttotilanteisiin liittyvät veromenetykset kasvavat jatkossa huomattavasti aiempaa suuremmiksi. Lisäksi ulkomaiset vakuutuskuoret avaavat muunkinlaisia verovälttelymahdollisuuksia. Valtion taloutta heikentää myös verotuksen lykkääntyminen, varakkaimpien tapauksessa jopa sukupolvien yli.

Vakuutuskuorissa eli vakuutusyhtiöiden hallinnoimissa sijoitussidonnaisissa säästöhenkivakuutuksissa ja kapitalisaatiosopimuksissa on kyse sijoitustuotteista, joiden avulla sijoittaja voi saavuttaa merkittäviä veroetuja. Laissa määritetyt edut perustuvat niillä saavutettavaan lykkääntymisetuun: sijoittajan ei tarvitse maksaa veroa kuoren sisällä käydyistä kaupoista tai kuoreen maksetuista sijoitustuotoista, vaikka sijoittajalla on esimerkiksi sijoitusrahastoon verrattuna huomattavasti suurempi päätösvalta sen suhteen, minkälaisia sijoituksia kuoreen ostetaan. Verotus tapahtuu vasta siinä vaiheessa, kun sijoittaja nostaa vakuutuskuoresta varoja.

Sijoittajan sijoituksia koskeva päätäntävalta huomioon ottaen pelkkää lykkääntymisetuakin voidaan pitää perusteettomana. Vakuutuskuorten avulla veroista on kuitenkin mahdollista välttyä myös kokonaan muuttamalla ennen varojen nostoa sellaiseen maahan, jossa vakuutuskuorista tehtyjä nostoja ei veroteta. Tilanne on sama myös osakesäästötilin tapauksessa. Osakesäästötilin kohdalla verovälttelymahdollisuuksia rajoittaa kuitenkin muun muassa tilille talletettaville varoille asetettu yläraja. Vakuutuskuorien kohdalla ylärajaa ei ole.

Ulkomaisiin vakuutuskuoriin liittyy muitakin ongelmia. Niihin on joissakin tapauksissa mahdollista sisällyttää sellaisia sijoituskohteita, joiden sisällyttäminen ei olisi mahdollista kotimaisen vakuutuskuoren kohdalla. Lisäksi osa ulkomaisista palveluntarjoajista sallii vakuutusmaksujen suorittamisen muun omaisuuden kuin rahavarojen muodossa eli sijoittaja voi siirtää aiemmin suorassa omistuksessa ollutta omaisuutta vakuutuskuoreen. Muu omaisuus voi olla esimerkiksi kiinteistöjä tai listaamattoman yhtiön osakkeita. Vaikka vakuutuskuorta hallinnoivasta tahosta tulee tällaisissa tilanteissa omaisuuden muodollinen omistaja, on sijoittaja usein säilyttänyt määräysvallan kohde-etuuteen eli esimerkiksi listaamattoman yhtiön osakkeisiin tai kuoreen siirrettyyn kiinteistöön.¹⁸⁰ Tällaiset keinotekoiset omistusjärjestelyt mahdollistavat kohde-etuudesta saatavien tuottojen ohjaamisen verovapaasti ulkomaiseen vakuutuskuoreen¹⁸¹. Muodollisesti vakuutusyhtiön saama tulo on usein vapautettu verolta saajayhteisön rinnastuessa suomalaiseen vakuutusyhtiöön.

180 Valtiovarainministeriö. (2018). Eri sijoitusmuotojen verokohtelu : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 123–124. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-943-6>

181 Verohallinto. (2022). Vakuutuskuoret ja harmaa talous – Selvitys ulkomaisista vakuutustuotteista saatavista tiedoista ja niiden hyödyntämisestä. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 1/2022, s. 15. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2022_01-vakuutuskuoret-ja-harmaa-talous.pdf

Verohallinnon mukaan ulkomaisia vakuutuskuoria on pyritty hyödyntämään myös muun muassa vuokratuloista perittävien verojen välttelyssä, korkovähennysrajoitusten kiertämisessä ja tulonmuunnossa¹⁸².

Ulkomaisilla vakuutusyhtiöillä ei myöskään ole ilmoitusvelvollisuutta Suomen verohallinnolle, joten Verohallinto ei aina saa tietoja suomalaisten ulkomaisiin vakuutuskuoriin sijoittamista varoista. Käytännössä tietojensaanti rajautuu pitkälti verovelvollisen itse ilmoittamiin tietoihin ja OECD:n Common Reporting Standardiin (CRS) perustuvan automaattisen tietojenvaihdon kautta saatuihin tietoihin. Tämä luonnollisestikin helpottaa verovälttelyä.

Vakuutuskuorissa on kyse varakkaille suunnatusta sijoitustuotteesta

Vakuutuskuoren kautta sijoittaminen ei ole kannattavaa passiiviselle sijoittajalle eikä siten pääsääntöisesti sovellu pienten sijoitusvarallisuuksien hallintaan. Tämä johtuu siitä, että vakuutuskuori muodostaa suoraan sijoittamiseen nähden ylimääräisen kulukerroksen ja palveluntarjoajien perimät hallinnointipalkkiot nostavat sijoittamisen kuluja merkittävästi. Mikäli kuoren sisällä syntyvien myyntivoittojen verottomuudesta ei passiivisen kaupankäynnin vuoksi pääse hyötymään, jäävät verohyödyt usein kuluja pienemmiksi.¹⁸³ Vakuutuskuorissa onkin kyse ensisijaisesti varakkaille ja aktiivista kaupankäyntiä harjoittaville sijoittajille suunnatusta sijoitusvälineestä. Tyypillisesti kuoren hallinnoinnista perittävät kulut ovat myös huomattavasti pienempiä, jos kuoreen sisältyvän sijoitusvarallisuuden määrä nousee yli 100 000 euroon¹⁸⁴.

Sijoitusvarallisuus on Suomessa vahvasti keskittynyttä: varakkain kymmenys omistaa peräti 63 prosenttia kaikista rahoitusvaroista, joiksi luetaan muun muassa osakkeet, rahasto-osuudet, talletukset sekä säästö- ja sijoitusvakuutukset¹⁸⁵. Tästä johtuen kaikki sijoitustuotoille myönnetty veroedut hyödyttävät lähinnä ennestään varakkaimpia.

182 Verohallinto. (2022). Vakuutuskuoret ja harmaa talous – Selvitys ulkomaisista vakuutustuotteista saatavista tiedoista ja niiden hyödyntämisestä. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 1/2022, s. 20–22. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2022_01-vakuutuskuoret-ja-harmaa-talous.pdf

183 Valtiovarainministeriö. (2018). Eri sijoitusmuotojen verokohtelu : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 131. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-943-6>

184 Ks. esim. Hämäläinen, K. (7.6.2023). Kulut kiusaavat vakuutus-sijoittajia. Taloustaito. haettu 15.3.2024 osoitteesta <https://www.taloustaito.fi/Rahat/kulut-kiusaavat-vakuutus-sijoittajia/#c3fa63f9>

185 Tilastokeskus. (2021). Kotitalouksien varallisuus 2019. Suomen virallinen tilasto, s. 15–16. https://www.stat.fi/til/vtutk/2019/vtutk_2019_2021-06-08_fi.pdf

Vaikka vakuutuskuorten ilmeisimpiä ongelmia on viime vuosina korjattu, ei niillä tapahtuvaa verovälttelyä ole lopetettu. Samaan aikaan vakuutuskuoriin sijoitettujen varojen määrä on kasvanut merkittävästi: pelkästään suomalaisten henkivakuutusyhtiöiden tarjoamissa sijoitussidonnaisissa säästöhenkivakuutuksissa ja kapitalisaatiosopimuksissa oli vuoden 2023 lopussa lähes 40 miljardia euroa¹⁸⁶. Osakesäästötileillä varoja on vähemmän, joskaan kaikki sijoitukset ja käteisvarat sisältäviä tilastoja ei niiden osalta ole saatavilla. Kesäkuun 2023 lopussa osakesäästötilien kautta omistettujen suomalaisosakkeiden arvo ylsi 1,7 miljardiin euroon. Luvusta kuitenkin puuttuvat ulkomaisiin osakkeisiin tehdyt sijoitukset sekä osakesäästötileillä olevat käteisvarat, joten kokonaisuudessaan osakesäästötilien arvo nousee korkeammaksi.¹⁸⁷ Sijoitusmuodon rooli saattaa lisäksi jatkossa kasvaa, sillä vuoden 2024 alusta tilille talletettavien varojen ylärajaa nostettiin 50 000 eurosta 100 000 euroon.

Tietoja suomalaisten omistamista ulkomaisista vakuutuskuorista ei saada kaikista maista – käytännössä Verohallinnon tiedonsaanti rajautuu CRS-raportoinnin piirissä oleviin maihin. Vuonna 2020 CRS:n kautta raportoitujen suomalaisasiakkaiden nimissä olevien vakuutuskuorien arvo ylsi yli 6 miljardiin euroon¹⁸⁸. Kokonaisarvon on arvioitu liikkuvan 10 miljardin euron tuntumassa¹⁸⁹.

Vakuutuskuorien lisääntyminen kasvattaa maastamuuttotilanteisiin liittyvän sääntelyn tarvetta. Luvussa 4.3.1 käsitelty arvonnousuvero estäisi vakuutuskuorien hyödyntämistä maastamuuttotilanteisiin liittyvässä verovälttelyssä. Toisaalta ongelmaan voitaisiin puuttua myös vakuutuskuorien ja osakesäästötilien verokohtelua muuttamalla, sillä näiden instrumenttien lähinnä varakkaimpia hyödyttävälle veroedulle on muutenkin vaikea löytää järkeviä perusteita.

Kuoreen kertyvät tuotot olisi mahdollista säätää sijoittajan veronalaiseksi tuloksi niiden syntymisvuonna. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että sijoittaja maksaisi pääomatulo-veroa esimerkiksi kuoreen maksetuista osingoista ja kuoren sisällä syntyneistä myyntivoitoista. Varojen nostoja ei sen sijaan enää verotettaisi. Verokohtelun muutos poistaisi toisin sanoen instrumenteille säädetyn lykkääntymisedun kasvattaen lähivuosien verokertymää merkittävästi. Tilastoja vakuutuskuoriin kertyvistä tuotoista ei ole saatavilla, mutta jo Helsingin pörssin keskimääräisellä 3–5 prosentin osinkotuotolla laskettuna vakuutuskuo-

186 Finanssiala. (13.2.2024). Vakuutussäästöt 12/2023 -tilasto. Haettu 12.3.2024 osoitteesta <https://www.finanssiala.fi/julkaisut/vakuutussaastot-12-2023/>

187 HE 44/2023. Hallituksen esitys eduskunnalle osakesäästötilistä annetun lain 5 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2023/20230044>

188 Verohallinto. (2022). Vakuutuskuoret ja harmaa talous – Selvitys ulkomaisista vakuutus tuotteista saatavista tiedoista ja niiden hyödyntämisestä. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 1/2022, s. 15. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2022_01-vakuutuskuoret-ja-harmaa-talous.pdf

189 Verohallinto. (2019). Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 7/2019, s. 46. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainvalisess%C3%A4lisess%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf

riin ja osakesäästötileille vuosittain kertyvien tuottojen määrä liikkuisi 1,4–2,4 miljardissa eurossa¹⁹⁰. Arvio on linjassa Riihelän ja Tuomalan aiemmin esittämän 2,2 miljardin euron tuottoarvion kanssa¹⁹¹. Alemmalla pääomatulokannalla laskettuna edellä lasketusta hyvin varovaisesta tuottoarviosta kertyisi 430–715 miljoonan euron verotulot¹⁹². Nettomääräistä vero vaikutusta toki pienentäisi muun muassa se, ettei varojen nostoista kertyisi enää verotuloja, mutta nettonakin lähivuosiin kohdistuva vero vaikutus liikkunee ennemmin sadoissa kuin kymmenissä miljoonissa.

Suosituksukset

Koska vakuutuskuoret avaavat laajoja mahdollisuuksia verovälttelyyn, tulisi niiden verokohtelua muuttaa. Vakuutuskuoren sisällä syntyvät tuotot tulisi säätää sijoittajan veronalaiseksi tuloksi sinä vuonna, kun tuotot kuoren sisällä syntyvät eli toisin sanoen vakuutuskuoret tulisi ohittaa verotuksessa. Verokohtelu vastaisi tällä tavoin suoraan omistetuista sijoituksista saatujen tuottojen verotusta. Vastaava verokohtelumuutos olisi perusteltu myös osakesäästötilin kohdalla.

4.3.3. Lähdevero osinkoveroista vapautetuille toimijoille

Suomen osinkoveropohjassa on aukkoja, jotka hyödyttävät etenkin ulkomaisia sijoittajia. Nykyisellään iso osa ulkomaille maksetuista osingoista jää kokonaan Suomessa verottamatta. Yksi keskeinen syy on se, että ulkomainen saajayhteisö rinnastuu Suomessa osin, kokonaan tai tosiasiallisesti verovapaaksi säädettyyn yhteisöön¹⁹³. Tällöin osingoista ei peritä Suomessa lähdeveroa, sillä EU-säännökset estävät ulkomaisten yhteisöjen tulojen verottamisen tilanteessa, jossa vastaava suomalainen yhteisö saisi tulot verovapaasti. Vaikka eri yhteisöjen verovapaudelle on löydettävissä perusteita, on verovapaus etenkin rajat ylittävissä tilanteissa ongelmallista ja voi johtaa ei-toivottaviin nollaverotustilanteisiin.

190 Varallisuuden määränä on käytetty 47,7 mrd euroa, joka pitää sisällään kotimaisissa kuorissa olevat varat, CRS-tietojen perusteella tiedetyt ulkomaisissa kuorissa olevat varat sekä osakesäästötilien kautta omistetut suomalaisosakkeet.

191 Riihelä, M., & Tuomala, M. (2022). Verotuksen rooli tulo- ja varallisuuserojen taustalla. Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022, s. 33. <https://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/eriarvoisuuden-tila-suomessa-2022-web.pdf>

192 Vastaava arvio esitetty aikaisemmin Kalevi Sorsa säätiön blogitekstissä: Finér, L. (14.2.2024). Mistä lisää verotuloja? Kymmenen vastausta. Haettu 4.4.2024 osoitteesta: <https://sorsafoundation.fi/mista-lisaa-verotuloja-kymmenen-vastausta/>

193 Tämä on myös vapautumissy, johon Suomella on kansallisesti mahdollisuus vaikuttaa. Esimerkiksi suorasijoitusosinkojen emo-tytäryhtiödirektiivin nojalla tapahtuvaan osinkoveroilta vapautumiseen Suomi ei pysty kansallisesti puuttumaan.

Syyt eri toimijoiden verovapaudelle vaihtelevat yhteisötyypeittäin. Esimerkiksi yleishyödyllisten toimijoiden kohdalla verovapaus perustuu siihen, että kyseisten tahojen toiminta on nähty yhteiskuntaa hyödyttäväksi eikä niiden toiminnan tuottoja ole siksi (mm. liiketoimintaa lukuun ottamatta) nähty tarpeelliseksi verottaa. Sijoitusrahastojen, eläkelaitosten ja vakuutuskuoria markkinoivien vakuutusyhtiöiden tapauksessa verovapauden¹⁹⁴ taustalla on puolestaan tavoite yhdenkertaisesta verotuksesta: verotuksen on ajateltu toteutuvan siinä vaiheessa, kun rahastosta tai vakuutuskuoresta nostetaan varoja tai eläkeyhtiöstä saadaan eläkettä. Rajat ylittävissä tilanteissa tulot jäävät kuitenkin usein Suomessa verottamatta myös sijoittajan tai eläkkeensaajan tasolla. Suomi ei pysty verottamaan ulkomaisten rahastojen, eläkelaitosten ja vakuutuskuorien sijoittajalle tai eläkkeensaajalle maksamia tuloja, ellei tulon lopullinen saaja asu Suomessa. Myös suomalaisen rahaston ulkomailla asuva osuudenomistaja välttyy usein Suomen verotukselta saadessaan rahastolta juoksevia tuloja tai luopuessaan rahasto-osuuksistaan¹⁹⁵. Joissain tapauksissa tulot voivat jäädä kokonaan verottamatta myös ulkomaisen sijoittajan tai eläkkeensaajan kotimaassa.

Verovapaiden yhteisöjen saamien osinkojen määrä on fiskaalisesti merkittävä. Valtiovarainministeriön mukaan ulkomaisille yhteisöille maksettujen, maksuhetkellä rinnastuksen vuoksi lähdeverosta vapautettujen osinkojen määrä liikkui vuosina 2016–2019 noin 640–1 320 miljoonassa eurossa. Tästä valtaosa maksettiin ulkomaisille rahastoille, joiden saamat osingot ylsivät 550–1 040 miljoonaan euroon vuodessa. Maksuhetkellä lähdeverolta vapautumisen lisäksi lähdeverolta vapautuminen voi tapahtua jälkikäteen toimitettavalla lähdeveron palautushakemuksella. Palautushakemusten kohteena on vuosittain satojen miljoonien eurojen osingot.¹⁹⁶

Kotimaisille kokonaan, osittain tai tosiasiallisesti verovapaille yhteisöille maksettiin osinkoja samalla periodilla 1,9–2,5 miljardia euroa vuodessa. Ulkomaisille toimijoille maksettuihin verovapaisiin osinkoihin verrattuna summa jakautuu tasaisemmin eri saajaryhmien

194 Sijoitusrahastot ovat verovapaita, kun ne täyttävät tietyt laissa määritetyt kriteerit. Eläkelaitosten ja vakuutuskuoria hallinnoivien vakuutusyhtiöiden kohdalla verotussäännökset on puolestaan laadittu siten, ettei näille yhteisöille käytännössä synny verotettavaa tulosta. Osa eläkelaitoksista on säädetty verovapaiksi ja loppuilla eläke- ja vakuutusyhtiöillä osinkotulot ovat veronalaista tuloa, mutta yhteisö saa tehdä vastaavan vähennyskelpoisen vastuuvέλkakirjauksen, jolloin verotettavaa nettotulota ei käytännössä synny.

195 Vaikka rahaston jakamat voitot ovat tuloverolain mukaan Suomesta saatua tuloa ja siten veronalaisia myös rajoitetusti verovelvolliselle, Suomen solmimat verosopimukset rajoittavat usein Suomen oikeutta verottaa rahaston jakamaa voittoa. Rahasto-osuuksista luovuttaessa saatujen voittojen verotusoikeus on sijoittajan kotimaalla. Ks. esim. Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösiijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:31, s. 138–139. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

196 Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösiijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:31, s. 79–80. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

kesken. Suurimpiin kotimaisiin saajaryhmiin lukeutuvat eläkelaitokset, julkisyhteisöt sekä yleishyödylliset yhteisöt.¹⁹⁷

Suurista maksettujen osinkojen määrästä johtuen verovapaille yhteisöille ja niihin rinnastuville ulkomaisille toimijoille maksettujen osinkojen verovapaus kaventaa Suomen osinkoveropohjaa merkittävästi. Lisäksi se johtaa usein ulkomaisia sijoittajia verotuksellisesti suosivaan lopputulemaan, kun tuloja ei saada verotettua Suomessa myöhemmässäkään vaiheessa. Siksi verosta vapautetuille tahoille maksetut osingot olisi perusteltua saattaa veronalaisiksi. Tämä olisi mahdollista toteuttaa osinkoveroista vapautetuille yhteisöille maksettavista osingoista perittävän lähdeveron avulla. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan viiden prosentin lähdevero kasvattaisi valtion tuloja staattisesti noin 100–150 miljoonalla eurolla vuodessa¹⁹⁸. Noin kolmannes summasta tulisi ulkomaisilta toimijoilta.

Taulukko 1: Staattiset arviot 5 %:n lähdeveron synnyttämistä verotuotoista (luvut: valtiovarainministeriö 2021¹⁹⁹)

Staattinen verokertymä 5%:n lähdeverolla	2016	2017	2018	2019	2020
Kotimaisille toimijoille (pl. julkisyhteisöt) maksetuista osingoista	69	83	73	88	62
Ulkomaisille toimijoille maksetuista osingoista	34	32	39	66	17
Yhteensä	103	115	112	154	79

Verotuottojen määrään vaikuttaisi olennaisesti veron taso sekä se, millaiseksi veron soveltamisala määritettäisiin – toisin sanoen koskisiko se kaikkia yhteisöjä, jotka eivät tällä hetkellä maksa veroa saamistaan osingoista vai vain osaa tällaisista toimijoista. Veropohjan tiivistämisen näkökulmasta lähdeveron olisi hyvä kohdistua mahdollisimman laaja-alaisesti kaikkiin osinkoveroista vapautettuihin tahoihin. Näin toteutettuna lähdevero myös lisäisi parhaiten osinkoverotuksen neutraliteettia eri muotoisten toimijoiden keskuudessa.

197 Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2021:31, s. 77. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

198 Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2021:31, s. 117–118. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

199 Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2021:31, s. 117–118. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

Rajat ylittäviin tilanteisiin liittyvien verotushaasteiden näkökulmasta veron säätämislle olisi erityisen painavat perusteet rahastojen kohdalla. Niiden kohdalla osinkojen lähdevero olisi myös teknisesti helppoa toteuttaa, koska kyse on kokonaan veroilta vapautetuista yhteisöistä. Tällöin olemassa olevat verotussäännökset eivät aiheuta yhteensopivuushaasteita. Menettely ei myöskään olisi kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellinen: esimerkiksi Saksa perii rahastoille maksetuista osingoista 15 prosentin lähdeveroa²⁰⁰.

Suosituks

Veropohjan tiivistämiseksi Suomessa tulee ottaa käyttöön verosta osin, kokonaan tai tosiasiallisesti vapautettujen toimijoiden saamiin osinkoihin kohdistuva lähdevero. Lähdeveron soveltamisalan tulee olla laaja eli veron piiriin tulee saattaa kaikki olennaiset yhteisötyypit, joiden saamat osingot jäävät tällä hetkellä verottamatta. Erityisen tärkeää vero on ulottaa rahastoihin, koska suurin osa rinnastuksen vuoksi osinkojen lähdeverolta vapautuvista ulkomaisista yhteisöistä on rahastoja, ja näiden kohdalla tulo jää useimmiten Suomessa verottamatta myös siinä vaiheessa, kun tuotot maksetaan sijoittajalle.

4.3.4. Rahastojen verotuksen uudistaminen

Rahastojen verovapaus johtaa Suomen veropohjan kaventumiseen myös kiinteistötulojen tapauksessa. Kiinteistötuloa on esimerkiksi asuntosijoituksista saatu vuokratulo, metsäsjoituksista saatu puun myyntitulo sekä kiinteistömyynneistä syntyvät luovutusvoitot.

Vastaavasti kuin osinkotulon kohdalla, juoksevat kiinteistötulot jäävät usein kokonaan Suomessa verottamatta silloin, kun ulkomailla asuvan sijoittajan kiinteistösijoitus on tehty rahaston kautta. Rahastolle kiinteistötulo on laissa määriteltyjen kriteerien täytyessä verovapaata eikä Suomella useimmiten ole verotusoikeutta rahaston ulkomaiselle sijoittajalle jakamaan tuottoon. Rahaston kautta saatujen kiinteistötulojen verotus poikkeaa siten rajat ylittävissä tilanteissa kansainvälisen verotuksen pääsäännöstä, jonka mukaan kiinteistöistä saatava tulo verotetaan tulon lähdemaaassa.²⁰¹

Kiinteistörahaston osuudenomistajille jakamien tuottojen kohdalla Suomen verotusoikeus riippuu osin siitä, onko kyseessä kotimaisen vai ulkomaisen rahaston ulkomailla

200 Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu - 2021:31, s. 83. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

201 Nykänen, P., & Urpilainen, M. (2023). Metsärahasot ja niiden ulkomaiset osuudenomistajat - muuttunut verokohtelu sekä nykyisen sääntelyn kehittämisevaihtoehtoja. Verotus-lehti 4/2023, s. 400.

asuvalla osuudenomistajalle jakama tuotto. Lisäksi verotusoikeuteen vaikuttavat verosopimukset.

Ulkomaisten rahastojen ulkomaisille osuudenomistajille jakamat tuotot jäävät nykyisellään aina Suomessa verottamatta, sillä niitä ei ole säädetty kansallisessa lainsäädännössä Suomesta saaduiksi tuloiksi. Suomalaisen rahaston ulkomailta asuvalla sijoittajalle jakama tuotto katsotaan sen sijaan Suomesta saaduksi tuloksi, jolloin myös ulkomailta asuva rajoitetusti verovelvollinen on velvollinen maksamaan saadusta tuotosta veroa Suomeen. Suomen solmimat verosopimukset kuitenkin rajoittavat usein Suomen verotusoikeutta näihin tuloihin, mistä johtuen iso osa jaetuista tuotoista jää myös näissä tilanteissa verottamatta.²⁰²

Suomen mahdollisuudet verottaa kiinteistörahasto-osuuksien luovutuksista syntyviä voittoja paranivat vuonna 2023 toteutetun lakimuutoksen seurauksena²⁰³. Nyt myös ulkomailta asuvan sijoittajan rahasto-osuuden luovutuksesta saamat tulot voivat tulla Suomessa verotetuksi. Ennen lakimuutosta näitä ei katsottu Suomesta saaduksi tuloksi eikä niistä siten maksettu veroa Suomeen.

Mikäli sijoittajan asuinmaan ja Suomen välinen verosopimus ei tätä rajoita, Suomi voi uuden TVL 10 § 10 a kohdan perusteella verottaa rahasto-osuuksien luovutuksia, jos yli puolet rahaston varoista on sijoitettu Suomessa sijaitseviin kiinteistöihin. Tilanne on sama riippumatta siitä, onko kyseessä suomalainen vai ulkomainen rahasto. Osa Suomen verosopimuksista kuitenkin antaa luovutusten verotusoikeuden yksinomaan sijoittajan kotimaalle, jolloin Suomella ei ole mahdollisuutta verottaa luovutusta kansallisen verolainsäädännön mukaisesti.²⁰⁴ Kiinteistörahastojen kohdalla rahasto-osuuden luovutuksessa realisoituva tulo jää myös usein vähäiseksi siksi, että muista rahastoista poiketen niillä verovapauden edellytyksenä on, että rahasto jakaa vuosittain vähintään 3/4 voitoistaan osuudenomistajille. Käytännössä tämä johtaa siihen, ettei rahasto-osuuksien arvossa useinkaan tapahdu vastaavaa kasvua kuin kasvurahastojen tapauksessa. Tulot saadaan niistä toisin sanoen pääosin juoksevana tulona eikä luovutusvoittona.²⁰⁵

Ilmeisten veropohjan aukkojen vuoksi rahastojen verotusta olisi perusteltua uudistaa. Ilman perusteellisempaa selvitystä on kuitenkin vaikea sanoa, millä tavoin tämä olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa. Valtiovarainministeriön vuonna 2021 julkaistussa selvityksessä tarkasteltiin lyhyesti niin kutsutun läpivirtausmallin käyttöönottoon liittyviä kysy-

202 Viitala, E.-J., Finér, S., Hietanen, S., et al. (2023). Metsärahastot : Oikeudelliset rakenteet, verotusasema ja toiminta Suomessa. Luonnonvarakeskus. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 99/2022, s. 74–76. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-560-6>

203 Uusi tuloverolain 10 § 10 a. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535#O2L1P10>

204 Nykänen, P., & Urpilainen, M. (2023). Metsärahastot ja niiden ulkomaiset osuudenomistajat – muuttunut verokohtelu sekä nykyisen sääntelyn kehittämisvaihtoehtoja. Verotus-lehti 4/2023, s. 407 & 410.

205 Nykänen, P., & Urpilainen, M. (2023). Metsärahastot ja niiden ulkomaiset osuudenomistajat – muuttunut verokohtelu sekä nykyisen sääntelyn kehittämisvaihtoehtoja. Verotus-lehti 4/2023, s. 406.

myksiä kiinteistörahastojen verotuksessa²⁰⁶. Tältä pohjalta laadittiin myös vuonna 2022 hallituksen esitysluonnos, joka kuitenkin päätettiin jättää antamatta eduskunnalle²⁰⁷. Läpivirtausmallissa kiinteistörahaston saamat tulot olisi verotettu osuudenomistajien tulona ikään kuin nämä olisivat saaneet tulot suoraan. Hallinnollisista syistä mallia ehdotettiin sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa kiinteistörahastolla on alle 30 osuudenomistajaa. Siten mallin vaikutukset olisivat jääneet suppeiksi, eikä se olisi korjannut kiinteistötulojen verotusongelmaa kuin osin. Mikäli läpivirtausmallin käyttöönottoa harkitaan uudelleen, tulisi sen ulottamista myös muihin kuin harvaomisteisiin rahastoihin selvittää. Tässä voitaisiin hyödyntää muiden maiden esimerkkejä ja kokemuksia: esimerkiksi Itävallassa sijoitusrahastotoiminnan verotus perustuu läpivirtausmalliin myös muiden kuin harvaomisteisten rahastojen kohdalla²⁰⁸.

Kiinteistötulojen kohdalla läpivirtausmallia yksinkertaisempi ratkaisu olisi poistaa kiinteistörahastojen verovapaus tai säätää rahastojen saamille kiinteistötuloille matala lähdevero. Kiinteistörahastoista puhuttaessa kyse ei olisi kansainvälisesti poikkeavasta ratkaisusta: esimerkiksi muissa pohjoismaissa on tyypillistä, että kiinteistöihin sijoittavat erikoissijoitusrahastot maksavat tuloksestaan veroa²⁰⁹. Nämä vaihtoehdot olisivat myös verosopimusten näkökulmasta toimivia ratkaisuja, sillä verosopimukset antavat kiinteistötulon verotusoikeuden kiinteistön sijaintimaalle. Suomen lainsäädännön kannalta yksinkertainen ratkaisu olisi niin ikään säätää ulkomaisen rahaston jakama tuotto Suomesta saaduksi tuloksi, jos rahaston varoista yli puolet koostuu Suomessa sijaitsevista kiinteistöistä²¹⁰. Suomen solmimat verosopimukset kuitenkin rajoittaisivat olennaisesti Suomen mahdollisuuksia soveltaa kansallista säännöstä, mistä johtuen sen kattavuus jäisi ilman verosopimusmuutoksia suppeaksi.

Eri vaihtoehtojen arvioimista helpottaisi, jos toteutusmallien toimivuudesta, kattavuudesta ja verovaikutuksista olisi saatavilla kattavaa ja vertailukelpoista tietoa. Vertailua ei ole syytä rajata pelkkään kiinteistötulojen verotukseen, vaan samassa yhteydessä on perusteltua arvioida rahastojen verotuksen uudistamisvaihtoehtoja laajemminkin.

206 Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

207 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi erikoissijoitusrahastojen kiinteistösijoitusten verosäätelyksi. Luonnos 19.9.2022. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM045:00/2022>

208 Itävallan läpivirtausmallia on kuvattu artikkelissa: Nissinen, M., & Scherleitner, M. (2023). Sijoitusrahastotoiminnan tuloveropoliittiset vaihtoehdot – oikeudellisessa tarkastelussa läpivirtaava verotusmalli. Veropoliittikka Liber Amicorum Timo Viherkenttä, s. 261–277.

209 Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:31, s. 148. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

210 Nykänen, P., & Urpilainen, M. (2023). Metsärahostot ja niiden ulkomaiset osuudenomistajat – muuttunut verokohtelu sekä nykyisen sääntelyn kehittämisehdot. Verotus-lehti 4/2023, s. 411.

Suosituksset

Rahastojen kautta saatujen kiinteistö- ja osinkotulojen veropohjassa on selkeitä aukkoja ja tulot jäävät usein Suomessa verottamatta, kun ulkomainen sijoittaja toteuttaa sijoituksensa rahaston kautta. Ongelman ratkaisemiseksi on olemassa useita vaihtoehtoja, joiden vertailu on kuitenkin vaikeaa, koska kattavaa selvitystä rahastojen verotuksen uudistamisvaihtoehdoista ei ole laadittu.

- Suomessa tulisi laatia rahastojen verotuksen uudistamista koskeva selvitys, jossa tarkastellaan kattavasti eri ratkaisuvaihtoehtoja ja arvioidaan niiden käytännön toimitavuutta, kattavuutta ja verovaikutuksia. Tarkastelun kohteena tulisi olla ainakin sekä kaikkien rahastojen että ainoastaan kiinteistörahastojen verovapauden poistaminen, osinko- ja kiinteistötuloille säädettävä lähdevero sekä laajasti erilaisiin rahastoihin sovellettava läpivirtausmalli. Selvityksessä tulisi kuvata kattavasti myös relevanttien verrokkimaiden lainsäädännöllisiä ratkaisuja.
- Selvityksen pohjalta tulisi ryhtyä viiveettä lainsäädäntötoimiin rahastojen verotuksen uudistamiseksi.

4.3.5. Lähdeveropetosten torjuminen

Edellä on käsitelty tilanteita, joissa Suomesta saadut osingot jäävät Suomessa kokonaan verottamatta siksi, että ulkomainen osingonsaaja rinnastuu suomalaiseen verolta vapautettuun yhteisöön. Näissä tilanteissa lähdeveroilta vapautuminen perustuu Suomen (veropohjaa kaventavaan) kansalliseen lainsäädäntöön. Mikäli verolta vapautettu ulkomainen yhteisö on osingon tosiasiallinen saaja, ei verolta välttymiseen tällöin liity laittomuuksia. Lähdeveroja jää kuitenkin saamatta myös erilaisten väärinkäytösten vuoksi.

Lähdeveropetokset ja muut lähdeverotukseen liittyvät väärinkäytökset perustuvat tyypillisesti verosopimus- ja direktiivipohjaisten etujen väärinkäyttöön. Kannuste järjestelyihin syntyy siitä, että eri maihin maksettuja osinkoja kohdellaan lähdeverotuksessa eri tavoin: esimerkiksi Suomen ja Iso-Britannian, Suomen ja Irlannin sekä Suomen ja Arabiemiraattien väliset verosopimukset vapauttavat verosopimuskumppanimaahan maksetut osingot kokonaan lähdeverolta. Tämä luo kannusteen kierrättää Suomesta saatavat osingot keinoitekoisesti kyseisten maiden kautta tilanteissa, joissa osingon tosiasiallinen edunsaaja asuu muualla, ja osingoista perittäisiin kyseiseen maahan maksettaessa lähdeveroa.

Verosopimusetuuksien hyväksikäyttö voi tapahtua siten, että nollaverosopimusmaahan perustetaan vailla varsinaista liiketoimintasuhteita oleva holdingyhtiö, jonka kautta osingot kanavoidaan lopulliselle edunsaajalle. 2000-luvulla myös niin kutsutut osinko-

pesu- tai cum/cum- ja cum/ex-järjestelyt ovat yleistyneet nopeasti. Cum/cum-järjestelyissä osake lainataan tai myydään osingon irtoamishetkeksi sellaiselle taholle, joka olisi oikeutettu lähdeverovapautukseen verosopimuksen tai erityisasemansa (kuten verovaapaaseen toimijaan rinnastumisen) perusteella, jos kyse olisi arvopaperin tosiasiallisesta omistajasta. Näin saavutettu verohyöty jaetaan järjestelyyn osallistuneiden toimijoiden kesken²¹¹. Cum/ex-järjestelyissä tietoa siitä, kuka osakkeen tosiasiallisesti omistaa, pyritään puolestaan hämärtämään lähelle osingon irtoamishetkeä ajoittuvalla lyhyeksi myynnillä²¹², jolloin kahdella eri taholla voi olla mahdollisuus hakea vain yhteen kertaan maksetun lähdeveron jälkikäteistä palautusta. Euroopan komission mukaan tällaisten järjestelyjen aiheuttamat veromenetykset nousivat EU-alueella vuosien 2000–2020 aikana noin 150 miljardiin euroon²¹³. Suomessa osingon maksuhetken ympärille ajoittuviin edestakaisiin kauppoihin perustuvan osinkopesun kohteena on ollut Verohallinnon mukaan vuosittain noin 700 miljoonaa osaketta ja lähdeverojen kiertämisessä auttavien yritysten toiminta on aiheuttanut Suomelle vuosittain 80 miljoonan euron veromenetykset²¹⁴.

Osinkopesujärjestelyt ovat mahdollisia vain hallintarekisteröityjen osakkeiden tapauksessa, sillä suorien omistusten kohdalla tiedot edestakaisista kaupoista kävisivät ilmi arvo-osuusjärjestelmästä. Hallintarekisteröityjen osakkeiden tapauksessa arvo-osuusjärjestelmään kirjautuu kuitenkin osakkeiden todellisen omistajan sijaan ainoastaan tieto hallintarekisteröinnin hoitajasta. Tästä johtuen tiedot edestakaisista kaupoista tai muista keinotekoisista järjestelyistä jäävät piiloon.

Suomessa Verohallinnon tiedonsaantia hallintarekisteröityjen osakkeiden säilytysketjuista ja osingonsaajista on parantanut vuonna 2021 käyttöön otettu uusi OECD-lähtöinen lähdeveromenettely. TRACE-malliksi (*Treaty Relief and Compliance Enhancement*) kutsutussa menettelyssä maksuhetkellä myönnettävien verosopimusetuuksien saaminen edellyttää sitä, että hallintarekisteröityjen osakkeiden säilyttäjä toimittaa verohallinnolle tiedot osingonsaajista ja kantaa vastuun mahdollisesta lähdeveron alipidätyksestä.²¹⁵ Euroopan

211 Ks. esim. OECD. (2023). Dividend Tax Fraud – Raising Awareness of Dividend Stripping Schemes. OECD Publishing, s.12. <https://doi.org/10.1787/70ee934c-en>

212 Lyhyeksi myynnillä tarkoitetaan järjestelyä, jossa sijoittaja myy markkinoilla osakkeita, jotka eivät todellisuudessa ole kyseisen tahon omistuksessa. Sen sijaan sijoittaja on lainannut osakkeet joltakin toiselta taholta. Palautushetken koittaessa sijoittaja ostaa markkinoilta vastaavan määrän osakkeita voidakseen palauttaa lainatut osakkeet niiden todelliselle omistajalle.

213 Euroopan komissio. (19.6.2023). Oikeudenmukainen ja yksinkertainen verotus: lähdeveromenettelyjen parantaminen lisää kansainvälisiä investointeja ja auttaa torjumaan veronkiertoa. Haettu 17.3.2023 osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_23_3301

214 Verohallinto. (8.6.2022). Kymmeniä järjestelmällistä verokiertoa tarjoavia yrityksiä paljastunut, Suomelta mahdollisesti jäänyt saamatta 80 miljoonan euron edestä lähdeveroa vuosittain. Haettu 17.3.2024 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/lehdist%C3%B6tiedotteet/2022/kymmeni%C3%A4-j%C3%A4rjestelm%C3%A4llis-t%C3%A4-verokiertoa-tarjoavia-yrityksi%C3%A4-paljastunut-suomelta-mahdollisesti-j%C3%A4nyt-saamatta-80-miljoonan-euron-edest%C3%A4-l%C3%A4hdeveroa-vuosittain/>

215 Ks. esim. Verohallinto. (9.2.2022). Hallintarekisteröidyille osakkeille maksetut osingot. Haettu 17.3.2024 osoitteesta <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/finanssiala/hallintarekisteroidyt-osakkeet/>

komissio on esittänyt, että monilta osin vastaava menettely otettaisiin käyttöön koko EU-alueella niin kutsutun FASTER-direktiivin avulla²¹⁶.

Lähdeveromenettelyjen yhtenäistäminen ja verohallintojen tiedonsaannin parantaminen EU-alueella vahvistaisi eri maiden veroviranomaisten mahdollisuuksia torjua ja havaita lähdeveropetoksia. Muitakin keinoja kuitenkin tarvitaan. Lähdeveropetosten määrä laskisi oletettavasti radikaalisti, jos mahdollisuuksia saada Suomesta osinkoja nollaverokannalla rajoitettaisiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi ennen kaikkea osinkoverosta vapautettujen yhteisöjen, kuten rahastojen ja vakuutusyhtiöiden, verokohtelun muuttamista sekä nolla-verokantoja sisältävien verosopimusten uudelleen neuvottelua. Näitä toimia on käsitelty yksityiskohtaisemmin luvuissa 4.3.3 ja 4.4.1. Lisäksi hallintarekisteröityjen osakkeiden yleisöjulkisuuden vahvistaminen edistäisi tiedonsaantia hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista. Vaihtoehtoisia toteutustapoja yleisöjulkisuuden vahvistamiseksi käydään läpi luvussa 5.2.3.2.

Väärinkäytösten estämistä edesauttaisi merkittävästi myös se, että lainsäädännössä olisi selkeästi määritelty, kuka katsotaan hallintarekisteröidyn osakkeen omistajaksi sekä missä tilanteissa osakkeenomistajaa voidaan pitää osinkoetuuden tosiasiallisena edunsaajana ja siten oikeutettuna verosopimuksissa määritettyihin alempiin lähdeverokantoihin. Nykyisellään tällaista määritelmää ei kansallisessa lainsäädännössä ole, mikä käytännössä mahdollistaa cum/cum-järjestelyt: edestakaisiin kauppoihin osallistuva taho, jonka hallussa osakkeet ovat osingon niin sanotulla irtoamishetkellä, voidaan katsoa (verosopimusetuuksiin oikeutetuksi) osingonsaajaksi. Tämä on paitsi haitallista veropetosten estämisen kannalta, myös ristiriidassa OECD:n malliverosopimuksen kanssa ja johtaa tilanteisiin, joissa tosiasiallisesti edunsaajaksi voidaan kansallisen lainsäädännön perusteella katsoa eri taho kuin OECD:n malliverosopimuksen mukaan.²¹⁷ Monessa muussa maassa tosiasiallisen edunsaajan määritelmä on kirjattu lakiin.

Tuloksia voitaisiin saada aikaan myös puuttamalla veronkierrossa avustamiseen. Nykyisellään veropetoksiin ja muihin väärinkäytöksiin tähtäävissä järjestelyissä avustavat tahot eivät joudu vastuuseen järjestelyistä, koska veronkierrossa avustamista ei ole kielletty lainsäädännössä. Kuitenkin erilaisten avustajien käyttö väärinkäytösten suunnittelussa ja toteutuksessa on hyvin yleistä. Verohallinto on esimerkiksi kertonut löytäneensä lähdeveropetoksiin liittyvissä tarkastuksissa kymmeniä yrityksiä, joiden toiminnan tarkoitus on

216 Euroopan komissio. (2023). Ehdotus neuvoston direktiivistä ylimääräisten lähdeverojen nopeammasta ja turvallisemmasta alentamisesta COM(2023) 324 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023PC0324>

217 Ks. esim. Verohallinto. (2019). Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 7/2019, s. 59–61. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainv%C3%A4lissess%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf

ollut auttaa sijoittajia veronkierrossa²¹⁸. Tällaiseen toimintaan voitaisiin puuttua tehokkaammin, jos veronkierrossa avustaminen kiellettäisiin lailla ja kiellon rikkojille määrittäisiin riittävät sanktiot. Käytännön tasolla sanktioita voitaisiin säätää määrättäväksi veronkiertoon johtaneen verojärjestelyn suunnitelleelle, toteuttamiseen osallistuneelle tai järjestelyn hyväksyneelle taholle silloin, kun asiakkaan on tuomioistuimessa todettu syyllistyneen veronkiertoon. Esimerkiksi OECD on suositellut veronkierrossa avustamisen kieltämistä lainsäädännössä ja toiminnan sanktioimista²¹⁹. Lähdeveropetosten ohella sanktiointi nostaisi kynnystä myös muunlaisissa veropetoksissa avustamisen kohdalla.

Suosituks

Osinkopesu ja muut lähdeveropetokset aiheuttavat Suomelle vuosittain isoja veromenetyksiä. Lähdeveropetosten estämiseksi:

- Kansallisessa lainsäädännössä tulisi määritellä, kuka katsotaan hallintarekisteröidyn osakkeen omistajaksi ja missä tilanteissa osakkeenomistajaa voidaan pitää osinkoetuuden tosiasiallisena edunsaajana ja siten oikeutettuna verosopimuksissa määritettyihin alempiin lähdeverokantoihin. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä lakiin tosiasiallisen edunsaajan määritelmä.
- Veronkierrossa avustaminen tulisi kieltää lailla. Kielto voitaisiin toimeenpanna esimerkiksi sanktioimalla veronkiertoon johtaneen verojärjestelyn suunnitellut, toteuttanut tai hyväksynyt taho silloin, kun asiakkaan on tuomioistuimessa todettu syyllistyneen veronkiertoon.

Lisäksi osinkoverosta vapautetuille yhteisöille tulisi säätää osinkojen lähdevero, nollaverokantoja sisältävät verosopimukset tulisi uudelleen neuvotella ja hallintarekisterin yleisöjulkisuutta tulisi lisätä. Näitä toimia on käsitelty yksityiskohtaisemmin luvuissa 4.3.3, 4.4.1 ja 5.2.3.2. Suomen tulisi myös tukea niin kutsutun FASTER-direktiivin hyväksymistä EU:ssa.

218 Verohallinto. (8.6.2022). Kymmeniä järjestelmällistä verokiertoa tarjoavia yrityksiä paljastunut, Suomelta mahdollisesti jäänyt saamatta 80 miljoonan euron edestä lähdeveroa vuosittain. Haettu 17.3.2024 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/lehdist%C3%B6tiedotteet/2022/kymmeni%C3%A4-j%C3%A4rjestelm%C3%A4llis-t%C3%A4-verokiertoa-tarjoavia-yrityksi%C3%A4-paljastunut-suomelta-mahdollisesti-j%C3%A4nyt-saamatta-80-miljoonan-euron-edest%C3%A4-l%C3%A4hdeveroa-vuosittain/>

219 OECD. (2021). Ending the Shell Game: Cracking down on the Professionals who enable Tax and White Collar Crimes, s. 27. <https://www.oecd.org/tax/crime/ending-the-shell-game-cracking-down-on-the-professionals-who-enable-tax-and-white-collar-crimes.htm>

4.3.6. Listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverotuksen uudistaminen

Yksi Suomen verojärjestelmän keskeisin aukkokohta, johon ei liity kansainvälistä ulottuvuutta, on listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverohuojennus. Sitä hyödyntämällä osa hyvätuloisista pystyy pienentämään tuloihinsa kohdistuvaa verotusta merkittävästi. Huojennuksen synnyttämät ongelmat liittyvät sen mahdollistamaan matalaan verotasoon sekä huojennuksen laskentaparametreihin.

Listaamattoman osakeyhtiön tapauksessa omistajan saamien osinkojen verotus riippuu olennaisesti siitä, kuinka varakas osinkoa maksava yhtiö on. Merkitystä on myös sillä, kuinka paljon osinkoa yksittäinen osakkeenomistaja saa listaamattomilta yhtiöiltä. Mikäli jaetun osingon määrä jää alle 8 prosenttiin osinkoa maksavan yhtiön osakkeen matemaattisesta arvosta (eli käytännössä osakekohtaisesta nettovarallisuudesta)²²⁰ eikä ylitä osakaskohtaista 150 000 euron ylärajaa, on 75 prosenttia osingosta saajalleen verovapaata tuloa. Loppuosaa verotetaan normaalilla pääomatuloverokannalla. Iso verovapaa osuus johtaa siihen, että näiden rajojen alle jäävän niin kutsutun huojennetun osingon veroaste asettuu koko saatu osinko huomioiden 7,5–8,5 prosenttiin²²¹.

4.3.6.1. Kannusteet tulonmuuntoon

Huojennetun osingon poikkeuksellisen matala veroaste saa aikaan useita ongelmia. Yksi niistä on sen synnyttämä kannuste muuntaa palkkatuloja osingoiksi.

Tulonmuunnosta puhuttaessa ja vertailtaessa osakeyhtiön kautta saadun tulon verotusta ansiotuloverotukseen, on yhtiön kautta saadun tulon veroasteessa huomioitava myös yhtiön maksama yhteisövero. Huojennettuna osinkona saatuun tuloon kokonaisuudessaan kohdistuva verorasitus nousee näin laskettuna 26–26,8 prosenttiin²²². Veroaste jää siis myös yhteisöveron kanssa merkittävästi ylimpiä ansiotuloveroasteita alhaisemmaksi ja luo siten suurituloisille kannusteen muuntaa palkkatuloja osinkotuloiksi²²³. Käytännön tasolla tämä voi tapahtua vaikkapa siten, että aiemmin normaalissa palkkatyösuhteessa ollut henkilö perustaa osakeyhtiön ja alkaa laskuttaa tekemänsä työn osakeyhtiön kautta. Oman työn laskuttaminen henkilökohtaisen holdingyhtiön kautta on yleinen käytäntö

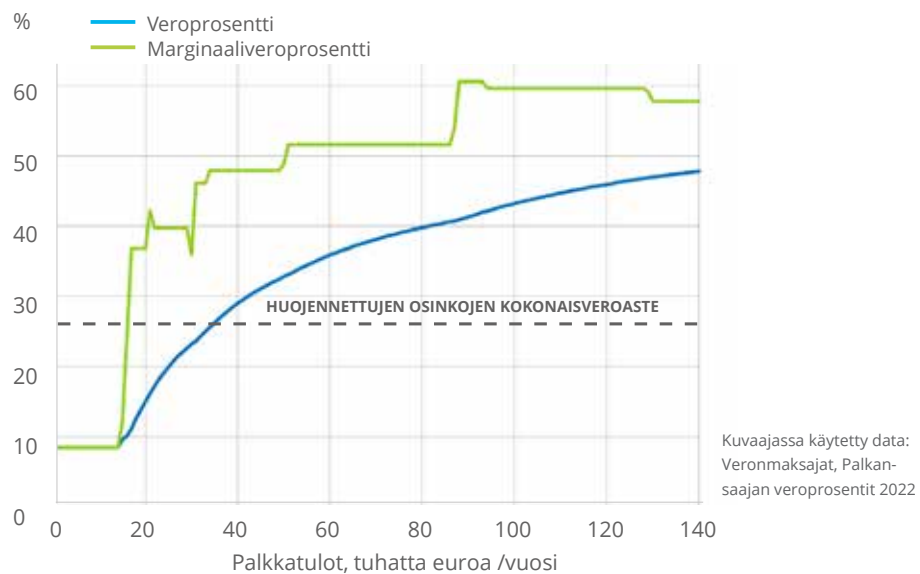
220 Osakkeen matemaattisella arvolla tarkoitetaan yhtiön varojen ja velkojen erotusta jaettuna ulkona olevien osakkeiden lukumäärällä. Ks. tarkemmin Verohallinto. (6.7.2023). Julkisesti noteeraamattoman osakeyhtiön osakkeen matemaattisen arvon ja vertailuarvon laskeminen. Haettu 11.3.2024 osoitteesta <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-haku-sivu/152870/julkisesti-noteeraamattoman-osakeyhtion-osakkeen-matemaattisen-arvon-ja-vertailuarvon-laskeminen1/>

221 $\text{Osingon määrä} \times (25\% \text{:n veronalainen osuus}) \times (30\text{--}34\% \text{:n pääomatulovero}) = 7,5\text{--}8,5\%$

222 Listaamattomasta yhtiöstä nostetun huojennetun osingon kokonaisveroaste yhtiön maksama yhteisövero huomioiden on laskettavissa seuraavasti: $(\text{yhtiön verotettava tulos}) \times (20\% \text{:n yhteisövero}) + (\text{yhtiön tulos verojen jälkeen}) \times (25\% \text{:n veronalainen osuus}) \times (30\% \text{:n pääomatulovero}) = 26\%$. Jos osingonsaajan veronalaisen pääomatulon määrä ylittää 30 000 euroa, tulee kaavan lopussa oleva 30 %:n pääomatuloveroaste korvata 34 %:illa. Tässäkin tapauksessa tulon kokonaisveroaste jää 26,8 prosenttiin.

223 Ks. esim. Valtiovarainministeriö. (2017). Yritysverotuksen asiantuntijaryhmän raportti, s. 90. <https://vm.fi/julkaisu?-pubid=17401>

Kuva 2: Palkansaajan tuloveroprosentti ja marginaaliveroprosentti verrattuna huojennettuina osinkoina nostettujen tulojen kokonaisveroasteeseen (vuosi 2022)



muun muassa lääkäreiden ja asianajajien parissa. Finnwatchin selvityksen mukaan esimerkiksi sote-yrityksissä jopa puolet lääkäreistä toimi palveluntarjoajana työsuhteen sijaan²²⁴.

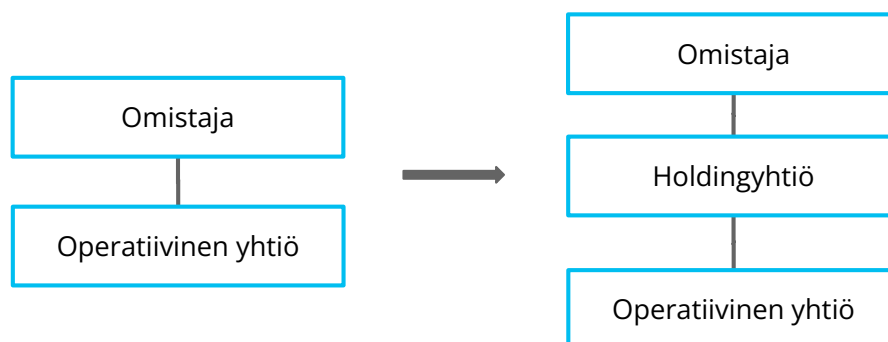
Eriyisen kannattavaa tulonmuunto on silloin, kun henkilön omistuksessa on ennestään varakas yhtiö tai henkilöllä on muutoin paljon omaisuutta, jota hänen on mahdollista sijoittaa omaan yhtiönsä, sillä tällöin yhtiön nettovarallisuuden puute ei muodostu esteeksi matalasti verotettujen huojennettujen osinkojen nostamiselle. Osinkoverohuojennuksen nettovarallisuussidonaisuuden vuoksi tulonmuuntomahdollisuus koskettaakin lähinnä hyvin varakkaita verovelvollisia, ja siitä saatava verohyöty on suurimmillaan tulojen yltäessä lähelle 150 000 euron ylärajaa. Veropohjan aukko hyödyttää toisinaan lähinnä niitä, joiden taloudellinen asema on jo ennestään vahva. Siten se ei pelkästään johda valtion ja kuntien verotulojen pienenemiseen, vaan on myös selkeästi verotuksessa tavoiteltujen horisontaalisten ja vertikaalisten oikeudenmukaisuusperiaatteiden vastainen.

4.3.6.2. Holdingyhtiöjärjestelyt osinkoverotuksen keventämiseksi

Koska osinkoverohuojennuksen täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää sitä, että maksavalla yhtiöllä on paljon varallisuutta, luo huojennus yritysomistajalle vahvat kannusteet omistamansa yrityksen nettovarallisuuden kasvattamiseen. Tämä on johtanut nettovarallisuutta melko keinotekoisesti kasvattavien yritysjärjestelyiden yleistymiseen.

224 Finnwatch. (2019). Vertailu soteyritysten verovastuullisuudesta, s. 24–26. <https://finnwatch.org/images/pdf/SoteV.pdf>

Kuva 3: Osakevaihdolla syntyvä konsernirakenne



Hyvää tulosta tekevien yhtiöiden kohdalla nettovarallisuuden kasvattaminen on usein mahdollista paitsi jättämällä voittovaroja yhtiöön tai tekemällä siihen uusia pääomasijoituksia, myös yksinkertaisella osakevaihdoksi kutsutulla holdingyhtiöjärjestelyllä. Osakevaihdossa yhtiön omistaja luovuttaa omistamansa liiketoimintayhtiön osakkeet (useimmiten varta vasten järjestelyä varten perustetulle) holdingyhtiölle saaden vastikkeeksi holdingyhtiön osakkeita. Lopputulemana on omistusrakenne, jossa omistaja omistaa holdingyhtiön, joka puolestaan omistaa operatiivisen yhtiön.

Järjestelyn verohyöty syntyy siitä, että osakevaihdossa omistustaan vaihtavan liiketoimintayhtiön osakkeet voidaan arvostaa niiden käypään arvoon. Osakkeiden käypä arvo voi olla merkittävästi kohdeyhtiön nettovarallisuutta korkeampi erityisesti silloin, kun kyseessä on hyvää tulosta tekevä yhtiö, joka ei ole kerryttänyt isoa tasevarallisuutta. Käypään arvoon arvostamisen seurauksena holdingyhtiön nettovarallisuudesta voi tällöin muodostua huomattavasti liiketoimintayhtiön nettovarallisuutta suurempi, mikä mahdollistaa järjestelyn jälkeen aiempaa suurempien verohuojennettujen osinkojen nostamisen. Nämä vaikutukset oli selvästi havaittavissa Finnwatchin somemarkkinointialaan keskitetyssä tutkimuksessa²²⁵. Toteutettujen järjestelyjen jälkeen someyhtiöiden omistajat pystyivät nostamaan huojennettuja osinkoja moninkertaisen määrän aiempaan nähden, mistä johtuen tulojen verotus keveni merkittävästi.

Vaikuttajamarkkinointi ei ole alana poikkeus, vaan järjestelyjä on toteutettu monilla muillakin toimialoilla. Viime vuosina järjestelyjen määrät ovat kasvaneet. Tähän on vaikuttanut muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2017 antaman ratkaisun (KHO:2017:78), joka käytännössä linjasi, ettei osinkoverotusta keventäviin järjestelyihin voida puuttua yritysjärjestelyjä koskevalla veronkiertosäännöksellä. Nykyään osakevaihtojen vuotuinen määrä liikkuu useissa sadoissa ja viime vuosina joka viides Verohallinnon

225 Finnwatch. (2023). Kevyempää osinkoverotusta holdingyhtiöjärjestelyillä. https://finnwatch.org/images/pdf/Kevyempaa_osinkoverotusta_holdingyhtiöjärjestelyilla.pdf

antama ennakkoratkaisu on liittynyt osakevaihdon toteutukseen.²²⁶ Mahdollisuus keventää osinkoverotusta yksinkertaisen holdingyhtiöjärjestelyn avulla rapauttaa veropohjaa, ja heikentää osinkoverotuksen oikeudenmukaisuutta entisestään.

4.3.6.3. Muita osinkoverohuojennukseen liittyviä ongelmia

Verovälttelyn mahdollistavien ominaisuuksien lisäksi osinkoverohuojennukseen liittyy paljon muitakin ongelmia. Kansantalouden kannalta ongelmallisimpiin lukeutuu se, että osinkoverohuojennus heikentää pääomien kohdentumista tuottavimpiin kohteisiin, millä on kansantalouden tasolla tuottavuutta laskeva vaikutus. Ohjausvaikutus syntyy siitä, että eri yritysten osinkoa verotetaan eri tavoin, jolloin myös investointien tuottovaatimus vaihtelee yrityksestä toiseen. Varat voi siis olla kannattavampaa sijoittaa yritykseen, jonka investoinnin tuottavuus jää kilpailevaa sijoituskohdetta alhaisemmaksi, jos yritykseltä saatuun osinkoon kohdistuu vaihtoehtoista sijoituskohdetta matalampi verotus. Pääomat eivät siis verotuksen vuoksi ohjaudu sinne, missä investointien rajatuotto olisi korkein.²²⁷

Etenkin yksinyrittäjien kohdalla osinkoverotus ohjaa yritysomistajia jättämään tai siirtämään liiketoiminnan kannalta tarpeettomiakin varoja omaan yritykseensä ja sijoittamaan niitä pieniriskisiin ja kohtalaisella varmuudella arvonsa säilyttäviin aineellisiin omaisuuksiin yhtiön (kevyesti verotettavien osinkojen määrää nostavan) nettovarallisuuden kasvattamiseksi. Käytännön tasolla tämä näkyy niin, että yritykset hankkivat omistukseensa muun muassa rahoitusomaisuutta ja kiinteistöjä sen sijaan, että ne panostaisivat vaikkapa kuluja lisäävään ja riskipitoisempaan tutkimus- ja kehitystoimintaan, vaikka jälkimmäisen tuottavuus olisi pitkällä tähtäimellä vähäriskisiä sijoituksia korkeampi.

Järjestelmä myös kohtelee eri toimialoja eriarvoisesti, sillä pystyäkseen jakamaan kevyemmin verotettuja huojennettuja osinkoja, yhtiöllä on oltava paljon aineellista nettovarallisuutta. Siten järjestelmästä hyötyvät eniten jo asemansa vakiinnuttaneiden ja nettovarallisuutta vuosien ajan taseeseensa kerryttäneiden yhtiöiden suuromistajat sekä pääomaintensiivisillä aloilla toimivien yhtiöiden omistajat.²²⁸ Sen sijaan aloittelevilla yrittäjillä ja yritysomistajilla, joiden yritystoiminta nojaa aineettomaan, ei taseessa näkyvään pääomaan, on useimmiten hyvin rajalliset mahdollisuudet nostaa kevyemmin verotettuja huojennettuja osinkoja, ja järjestelmästä saadut hyödyt jäävät siten hyvin vähäisiksi. Vanhojen yhtiöiden omistajien suosimisella voi olla hidastava vaikutus meneillään olevaan rakennemuutokseen.

226 Finnwatch. (2023). Satoja osakevaihtoja vuodessa – Verohallinnon ennakkoratkaisujen ja verojärjestelyjen markkinoinnin tarkastelua. https://finnwatch.org/images/pdf/Satoja_osakevaihtoja_vuodessa.pdf

227 Ks. esim. Valtiovarainministeriö. (2017). Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017, s. 88–89. <https://vm.fi/julkaisu?pubid=17401>

228 Ks. esim. Valtiovarainministeriö. (2017). Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017, s. 89. <https://vm.fi/julkaisu?pubid=17401>

Taloudellisten ohjausvaikutusten ohella osinkoverohuojennuksen keskeisiin ongelmiin lukeutuu sen kallis hinta ja verohyötyjen epätasainen ja eriarvoisuutta lisäävä jakautuminen. Huojennetun osingon verotus poikkeaa niin kutsutusta normiverojärjestelmästä, mistä johtuen se luokitellaan verotueksi. Verotuen määrä on liikkunut viime vuosina sadoissa miljoonissa euroissa, ja vuonna 2024 se ylittää valtiovarainministeriön arvion mukaan 545 miljoonaan euroon.²²⁹ Kyse on siis varsin mittavasta tuesta, jonka kustannukset rasittavat valtiontaloutta aiheuttaen veronkiristyspainetta muissa verolajeissa.

Nettovarallisuussidonnaisuudesta johtuen huojennetut osingot painottuvat vahvasti ylimpiin tuloluokkiin. Esimerkiksi vuonna 2020 yli 71 prosenttia huojennetuista osingoista maksettiin ylimpään tulokymmenykseen kuuluville. Ylimmän promillen osuus oli vähintään 9 prosenttia huojennettujen osinkojen kokonaismäärästä. Siten myös valtaosa verotuesta ohjautuu kaikista hyvätuloisimmille.²³⁰ Keskivertoyrittäjän osinkoverojärjestelmästä saamat hyödyt jäävät sen sijaan hyvin pieniksi: huojennetun osingon mediaanimäärä on ollut viime vuosina 400–500 euroa. Puolet huojennettuja osinkoja saavista yrittäjistä saa siis näitä kevyesti verotettuja osinkoja määrän, joka ylittää korkeimmillaan 500 euroon.²³¹

Hyötyjen jakautuminen on epätasaista myös muun muassa sukupuolittain, ikäryhmittäin ja alueellisesti tarkasteltuna. Hyötyjen jakautumista on tarkasteltu Finnwatchin vuonna 2022 julkaistussa seurantaraportissa²³². Osinkoverohuojennukseen liittyvää tutkimusta on puolestaan kuvattu kattavasti Finnwatchin vuonna 2021 julkaisemassa tutkimusyhteenvedossa²³³.

229 Valtiovarainministeriö. (4.10.2023). Verotuet 2022–2024. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:15, s. 13. <https://vm.fi/verotuet>

230 Finnwatch. (2022). Osinkoverojärjestelmän epätasaisesti jakautuvat hyödyt. Seurantaraportti, s. 12. https://finnwatch.org/images/reports_pdf/Osinkoverojarjestelman_epatasaisesti_jakautuvat_hyodyt.pdf

231 Luvut verohallinnon tilastotietokannasta (tilasto 15.1 Tulotasotilasto): <https://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/>

232 Finnwatch. (2022). Osinkoverojärjestelmän epätasaisesti jakautuvat hyödyt. Seurantaraportti. https://finnwatch.org/images/reports_pdf/Osinkoverojarjestelman_epatasaisesti_jakautuvat_hyodyt.pdf

233 Finnwatch. (2021). Yhteenveto listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverotusta koskevista tutkimuksista ja selvityksistä. https://finnwatch.org/images/reports_pdf/Listaamattomat_osinkoverotus.pdf

Osinkoverohuojennuksen leikkaamiselle laaja asiantuntijoiden tuki

Useat työryhmät ovat vuosien mittaan esittäneet muutoksia osinkoverohuojennukseen. Näihin lukeutuvat muun muassa valtiovarainministeriön asettama verotuksen kehittämistyöryhmä (2010)²³⁴ ja yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä (2017)²³⁵, valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta aihetta tutkineet VATT:in ja ETLA:n tutkijoista koostuneet työryhmät (2017²³⁶ ja 2019²³⁷) sekä yritystukien vähentämistä selvittänyt valtiosihteeri-työryhmä (2019)²³⁸. Viimeisimpinä listaamattomien osinkoverotuksen uudistamista ovat esittäneet valtiovarainministeriö (2023)²³⁹, Talouspolitiikan arviointineuvosto (2024)²⁴⁰ ja Kansainvälinen valuuttarahasto IMF (2024)²⁴¹. Asiantuntijoilla on siis varsin laaja yhteisymmärrys siitä, ettei nykyjärjestelmä palvele tarkoitustaan.

Tunnetuimpana korjausesityksenä voitaneen pitää yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän vuonna 2017 esittelemää mallia, jossa osinkoverotusta esitettiin korjattavaksi huojennetun osingon parametreja muuttamalla. Valtiovarainministeriön viime vuonna julkaiseman arvion mukaan työryhmän esittämät muutokset kasvattaisivat staattisen laskelman mukaan verotuloja 430 miljoonalla eurolla vuodessa²⁴². Muutoksen vaikutukset kohdistuisivat valtaosin ylimpään tulodesiilliin kuuluviin osingonsaajiin. Muihin tuloluokkiin kohdistuvat vaikutukset jäisivät pieniksi.

234 Valtiovarainministeriö. (2010). Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010, s. 76–78. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM141:00/2008>

235 Valtiovarainministeriö. (2017). Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 12/2017, s. 91–94. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-838-5>

236 Harju, J., Seppo, K., Koivisto, A., et al. (2017). Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 6/2017, s. 80–81. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-333-0>

237 Kalin, S., Seppo, S., Kauppinen, I., et al. (2019). Verotuksen muospaineet ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:35, s. 16. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-738-3>

238 Työ- ja elinkeinoministeriö. (2019). Yritystukien vähentämistyöryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:55, s. 23–24. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-460-0>

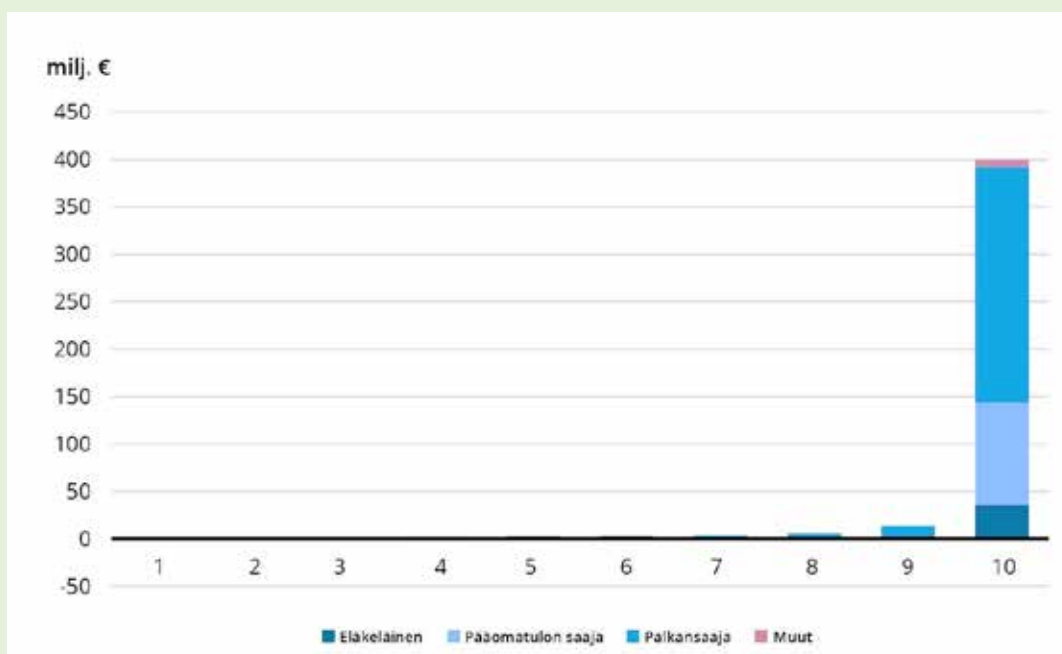
239 Valtiovarainministeriö. (2023). Verokartoitus 2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:15, s. 67–69. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-436-3>

240 Talouspolitiikan arviointineuvosto. (2024). Economic Policy Council Report 2023, s. 106. <https://talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/vuosiraportit/raportti-2023/>

241 IMF. (2024). Finland: Staff Report for the 2024 Article IV Consultation. Country Report No. 2024/072, s. 21. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/03/08/Finland-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-546074>

242 Valtiovarainministeriö. (2023). Verokartoitus 2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:15, s. 68. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-436-3>

Kuva 4: Tuottoprosentin laskemisen 4 prosenttiin sekä euromääräisen 150 000 euron rajan poistamisen vaikutusten jakautuminen tulodesiileittäin ja tulonsaajaluokittain (lähde: valtiovarainministeriö 2023²⁴³)



Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän vuonna 2017 esittelemään malliin sisällyntä euromääräisen ylärajan poistoa voidaan kuitenkin pitää oikeudenmukaisuusnäkökulmasta hyvin ongelmallisena, koska se kasvattaisi entisestään kaikista varakkaimpien yhtiöiden omistajien mahdollisuuksia nostaa kevyesti verotettuja huojaennettuja osinkoja.

Suosituksset

Listamattomien osakeyhtiöiden osinkoverohuojennus luo hyvätuloisille kannusteen muuntaa palkkatulojaan kevyemmin verotetuiksi osingoiksi. Se myös kannustaa tietyn tyyppisten yritysten omistajia toteuttamaan verovetoisia yritysjärjestelyjä, joilla huojaennettujen osinkojen nostomahdollisuuksia saadaan kasvatettua. Näiden veropohjan aukkojen lisäksi osinkoverohuojennuksella on muitakin taloudelle haitallisia ohjausvaikutuksia ja kalliista verotuesta hyötyvät lähinnä kaikista varakkaimmat ja hyvätuloisimmat.

243 Valtiovarainministeriö. (2023). Verokartoitus 2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:15, s. 68. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-436-3>

Osinkoverojärjestelmää tulisi korjata:

- Laskemalla huojennetun osingon laskennassa käytettävää tuotto prosenttia (kiinteän prosentin sijaan tuotto prosentti olisi hyvä sitoa markkinakorkoihin), korottamalla huojennetun osingon veronalaista osuutta ja laskemalla osinkoverohuojennuksen euro-määräistä ylärajaa sekä
- edellyttämällä huojennettuja osinkoja nostettaessa, että pääomatulona nostettavan osingon ylärajan määrittävää yhtiön nettovarallisuutta laskettaessa huomioidaan ainoastaan elinkeinotoiminnan käytössä ollut varallisuus.

Pidemmällä tähtäimellä osinkoverojärjestelmää tulisi kehittää progressiivisemmaksi. Tämä onnistuisi esimerkiksi porrastetulla osinkoverolla, jossa pienimpiin osinkoihin sovellettaisiin matalampaa verokantaa ja suuremmissa osingoissa verotus nousisi korkeammaksi.

4.3.7. Muiden omistamiseen liittyvää verotusta keventävien säännösten tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen

Suomessa veronalaisiin pääomatuloihin kohdistuva nimellinen veroaste on joko 30 tai 34. Korkeampaa 34 prosentin veroastetta sovelletaan pääomatuloihin niiltä osin kuin veronalaisten pääomatulojen määrä ylittää 30 000 euroa. Kansainvälisesti vertailtuna pääomatuloihin sovellettavat nimelliset veroasteet ovat melko korkeat: yhdysvaltalaisen ajatuspaja Tax Foundationin mukaan Suomi sijoittui vuonna 2023 Euroopan maiden myyntivoittoveroja vertailtaessa Saksan kanssa jaetulle kolmannelle sijalle²⁴⁴. Nimellisten veroasteiden vertailu antaa kuitenkin virheellisen kuvan eri maiden verotuksen tasosta, koska niiden lisäksi efektiiviseen veroasteeseen vaikuttaa olennaisesti veropohja eli se, mitä missäkin maassa katsotaan veronalaiseksi tuloksi.

Suomessa veropohjaa kaventavat monet pääomatuloihin kohdistuvat huojennukset. Osinkotulojen verotusta tietyissä tilanteissa merkittävästi keventävää osinkoverohuojennusta on käsitelty luvussa 4.3.6. Sen ohella osinkotuloihin kokonaistasolla kohdistuvaa verotusta keventää tietyissä tilanteissa listaamattomien yhtiöiden välisten portfolio-osinkojen verovapaus. Lisäksi Suomen verolainsäädännöstä löytyy lukuisia omaisuuden luovutustilanteissa verotukseen vaikuttavia huojennuksia.

244 Enache, C., & Perez Weigel, C. (14.3.2023). Capital Gains Tax Rates in Europe. Tax Foundation. Haettu 18.3.2024 osoitteesta <https://taxfoundation.org/data/all/eu/capital-gains-tax-rates-in-europe-2023/>

4.3.7.1. Listaamattomien yhtiöiden välisten portfolio-osinkojen verovapaus

Osinkojen ketjuverotuksen poistaminen useamman yhteisön muodostamassa omistusketjussa on kansainvälisesti vallitseva käytäntö. EU-alueella tämä on toteutettu emo-tytäryhtiödirektiivillä, joka velvoittaa vapauttamaan yhteisön saamat niin kutsutut suorasijoitusosingot verotukselta²⁴⁵. Osinko katsotaan suorasijoitusosingoksi silloin, kun saajayhteisön omistus osinkoa maksavassa yhtiössä ylittää vähintään 10 prosenttiin.

Suomessa ketjuverotuksen poistaminen on kuitenkin viety huomattavasti direktiiviä pidemmälle, sillä listaamattoman yhtiön toiselta listaamattomalta yhtiöltä saamat osingot ovat verovapaita omistussuudesta riippumatta. Muissa maissa niin kutsutuista portfolio-osingoista eli osingoista, jotka on saatu yhtiöltä, josta osinkoa saava yhtiö omistaa alle 10 prosenttia, maksetaan tyypillisesti veroa²⁴⁶.

Listaamattomilta yhtiöiltä saatujen portfolio-osinkojen verovapaus tekee holdingyhtiön kautta tapahtuvasta sijoittamisesta entistä veroedullisempää, sillä yhtiön osinkoina saamat tulot voidaan sijoittaa täysimääräisesti uudelleen. Jos holdingyhtiön nettovarallisuus on suuri, saadaan varoja myös nostettua holdingyhtiöstä hyvin matalasti verotettuna luvussa 4.3.6 käsitellyn osinkoverohuojennuksen turvin. Tilanteissa, joissa holdingyhtiön nettovarallisuuteen pohjaava osakkeen matemaattinen arvo ylittää sijoituskohteena olevan yhtiön osakkeen matemaattisen arvon, osinkojen kierrättäminen holdingyhtiön kautta madaltaa osinkotuloista maksettavaa veroa verrattuna tilanteeseen, jossa sijoittaja omistaisi kohdeyhtiön osakkeet suoraan ja saisi osinkoa suoraan kohdeyhtiöltä.

Muiden pääomatuloveroa keventävien verohuojennusten tavoin listaamattomien yhtiöiden välisten portfolio-osinkojen verovapaus hyödyttää eniten ylimpiin tulo- ja varallisuusluokkiin kuuluvia, ja muita maita laajemman verovapauden tarkoituksenmukaisuutta ja verovaikutuksia olisi tarpeen arvioida.

4.3.7.2. Hankintameno-olettama

Omaisuuksien myynnistä saadut luovutusvoitot ovat Suomessa veronalaista tuloa tiettyjä poikkeuksia, kuten vakituisen asunnon myyntiä, lukuun ottamatta. Paljon arvoaan nostaneen omaisuuden tapauksessa niin kutsutun hankintameno-olettaman käyttö saattaa kuitenkin johtaa siihen, että verotettava luovutusvoitto jää huomattavasti omaisuuden myyntihinnan ja todellisen hankintahinnan erotusta alhaisemmaksi.

Hankintameno-olettamassa on kyse tuloverolain mahdollistamasta tavasta määrittää omaisuuden hankintameno verotettavan luovutusvoiton laskennassa. Siinä missä luovu-

245 Euroopan unionin neuvosto. (2011). Neuvoston direktiivi 2011/96/EU eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (uudelleenlaadittu). <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/96/2015-02-17>

246 Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:31, s. 49. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

tusvoitto tuloverolain pääsäännön mukaan lasketaan vähentämällä omaisuuden luovutushinnasta sen poistamaton hankintahinta ja voiton hankkimisesta aiheutuneet kulut, mahdollistaa hankintameno-olettama puhtaasti laskennallisen hankintahinnan käytön luovutusvoiton laskennassa. Hankintameno-olettamaa käytettäessä hankintahinnaksi katsotaan aina 20 tai 40 prosenttia myyntihinnasta.²⁴⁷ Pienempään verotettavaan myyntivoittoon johtavaa korkeampaa prosenttia sovelletaan yli kymmenen vuotta omistettujen omaisuuserien tapauksessa.

Hankintameno-olettamasta saatava verohyöty on sitä suurempi, mitä enemmän myytävän omaisuuden arvo on omistusaikana kasvanut. Se voi tuoda merkittäviä verosäästöjä esimerkiksi sijoittajalle, joka on onnistunut valitsemaan sijoituskohteensa hyvin²⁴⁸. Euro-määräisesti suurimmat verohyödyt keskittyvät yritysomistuksesta luopuville menestyneiden yritysten omistajille. Esimerkiksi kasvuyrityksen perustajan kohdalla yhtiöön sijoitettujen varojen määrä voi jäädä murto-osaan hankintameno-olettamaa käyttäen määritetystä hankintamenosta. Poikkeussäännöksen verovaikutukset ja niiden jakautuminen tuloluokittain tulisi selvittää, ja hankintameno-olettaman tarpeellisuutta ja tasoa tulisi arvioida kriittisesti.

4.3.7.3. Osakevaihto keinona minimoida myyntivoittoverot

Osakevaihtoa ja sen vaikutuksia osinkoverotukseen tarkasteltiin luvussa 4.3.6.2. Osinkoverotuksen minimoinnin ohella osakevaihtoa on mahdollista hyödyntää myös myyntivoittoverotuksen minimoinnissa.

Tiivistetysti osakevaihdossa, jossa omistus ei tosiasiallisesti vaihdu, on kyse siitä, että (liiketoiminta-)yhtiön omistaja siirtää omistamansa osakkeet järjestelyä varten perustetulle holdingyhtiölle saaden vastikkeeksi holdingyhtiön osakkeita. Elinkeinoverolain 52 f §:ssä määritettyjen ehtojen täytyessä järjestelystä ei synny osakkeet luovuttavalle henkilölle verotettavaa tuloa.²⁴⁹ Järjestelystä myöhemmin tapahtuvan yritysmyyntin tapauksessa mahdollisesti saatava verohyöty perustuu holdingyhtiön taseeseen siirtyneiden osakkeiden arvostukseen.

Osakevaihdossa holdingyhtiön omistukseen siirtyvien osakkeiden hankintamenoksi katsotaan yhtiön verotuksessa osakkeiden käypä arvo, joka voi olla moninkertainen osakkeiden alkuperäiseen hankintamenoan verrattuna. Korkeammaksi muodostunut hankintameno pienentää myöhemmin tapahtuvassa myyntitilanteessa osakkeiden myyntihinnan ja hankintamenon erotuksena muodostuvaa luovutusvoittoa. Korkeamman hankintame-

247 Ks. TVL 46 §. Tuloverolaki 1535/1992. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535#O3L2P46>

248 Ks. todellisia kurssitietoja käyttävä esimerkkilaskelma Finnwatchin blogista: Finnwatch. (7.11.2023). Verotietojen valikoiva julkisuus hämärtää käsitystä tuloista. Haettu 18.3.2024 osoitteesta <https://finnwatch.org/fi/blogi/verotietojen-valikoiva-julkisuus-haemaertaeae-kaesitystae-tuloista>

249 Ks. tarkemmin: Finnwatch. (2023). Kevyempää osinkoverotusta holdingyhtiöjärjestelyillä. Tutkimusartikkeli, s. 5–7. https://finnwatch.org/images/pdf/Kevyempaa_osinkoverotusta_holdingyhtiöjarjestelyilla.pdf

non vuoksi on mahdollista, ettei holdingyhtiölle synny yritysmyyntin yhteydessä lainkaan yhteisöveronalaista luovutusvoittoa. Jos holdingyhtiön omistaja pystyy tämän jälkeen nostamaan yhtiöön kertyneet varat huojennettuina osinkoina, voi järjestely johtaa merkittävään verohyötyyn: huojennetun osingon kohdalla tuloista perittävät verot jäävät 7,5–8,5 prosenttiin, kun suoraan omistetun yrityksen myynnistä saatuun luovutusvoittoon olisi kohdistunut 30–34 prosentin pääomatulovero. Yritysmyyntiä ei kuitenkaan voi toteuttaa heti osakevaihdon jälkeen, koska tällaiset peräkkäiset sarjatoimet voidaan tulkita veronkierroksi²⁵⁰.

Verovälttelyn estämiseksi osakevaihdossa siirtyvien osakkeiden arvostusta vastaanottavan yhtiön verotuksessa olisi perusteltua muuttaa.

4.3.7.4. Sukupolvenvaihdoshuojennus

Omaisuu- den myymisen lisäksi yritys- ja sijoitusvarallisuutta voidaan siirtää uudelle omistajalle lahjana tai perintönä. Näitä vastikkeettomia luovutuksia verotetaan progressiivisen perintö- tai lahjaveroasteikon mukaisesti. Kaikista suurimpien varallisuuksien kohdalla verotus jää kuitenkin usein hyvin matalaksi sukupolvenvaihdoshuojennuksesta johtuen.

Sukupolvenvaihdoshuojennuksessa²⁵¹ on kyse yritys- tai maatilavarallisuuden siirtämistä toiminnan jatkajalle helpottamaan tarkoitettua verohuojennuksesta. Verohuojennuksen piiriin on kuitenkin mahdollista sisällyttää myös yrityksen kautta omistettua sijoitusvarallisuutta. Sukupolvenvaihdoshuojennuksesta saatava verohyöty perustuu siihen, että perintö- tai lahjaveroa maksetaan vain osasta vastikkeettomasti siirtyvän omaisuuden arvosta. Siinä missä perintö- ja lahjaveron perusteena on normaalitilanteessa omaisuuden markkina-arvo, huojennuksen soveltuessa veron perusteeksi tulee 40 prosenttia yrityksen tai maatilallaan niin kutsutusta vertailuarvosta. Huojennus keventää siis verotusta kahta kautta: toisaalta vapauttamalla 60 prosenttia siirtyvän omaisuuden arvosta verolta, toisaalta muuttamalla kokonaan sitä, miten siirtyvän yritys- tai maatilavarallisuuden arvo määritetään.

Normaalista perintö- ja lahjaverotuksesta poikkeavalla arvostustavalla on erityisen suuri merkitys nopeasti kasvaneiden yritysten kohdalla, koska näiden tapauksessa ero veron perusteena käytettävän vertailuarvon ja yhtiön markkina-arvon välillä on tyypillisesti suurin. Vertailuarvo perustuu yrityksen nettovarallisuuteen, mutta sen vuotuista kasvua rajoittaa arvostamislakiin sisällytetty jarrusääntö²⁵². ArVL 5 §:n 2 momentin mukaan yrityk-

250 Ratkaisussa KHO:2021:65 korkein hallinto-oikeus katsoi, että osakevaihdon yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena oli välttyä myyntitulon verotukselta, kun vaihto-omaisuuteen lukeutuneet osakkeet luovutettiin eteenpäin osakevaihtojärjestelyn jälkeen. Ks. KHO:2021:65. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1620812327506.html>

251 Sukupolvenvaihdoshuojennuksesta on säädetty PerVL 55 §:ssä. Perintö- ja lahjaverolaki 378/1940. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1940/19400378#L5P55>

252 Vertailuarvon laskentaperusteista on säädetty ArVL 5 §:ssä. Laki varojen arvostamisesta verotuksessa 1142/2005. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20051142#L2P5>

sille vuosittain laskettava vertailuarvo voi nousta enintään 50 prosenttia edellisen vuoden arvosta. Tästä johtuen useita vuosia vauhdikkaasti kasvaneiden yhtiöiden vertailuarvo voi jäädä murto-osaan yhtiön nettovarallisuudesta²⁵³. Vielä isommaksi ero muodostuu vertailuarvon ja markkina-arvon välillä, koska normaalisti veron perusteena toimivaa markkina-arvoa kasvattavat yhtiön nettovarojen lisäksi myös tulevaisuuden kasvuodotukset.

Vastikkeettomien luovutusten ohella sukupolvenvaihdoshuojennus voi soveltua myös osittain vastikkeellisiin lahjan luonteisiin kauppoihin. Näistä on kyse silloin, kun toiminnan jatkaja maksaa hänelle siirtyvästä maatilasta tai yrityksestä, mutta maksu ei vastaa siirtyvän omaisuuden käypää arvoa. Jos vastike kuitenkin ylittää 50 prosenttia käyvästä arvosta, johtaa sukupolvenvaihdoshuojennus soveltuessaan siihen, ettei alihinnoittelun muodossa annetusta lahjasta peritä lainkaan lahjaveroa.

Huojennuksesta saatava verohyöty vaihtelee suuresti verovelvollisesta toiseen ja suurimmat hyödyt keskittyvät isoja yritysvarallisuuksia perinnöksi tai lahjaksi saaville. Kokonaisuudella huojennus kaventaa perintö- ja lahjaveropohjaa merkittävästi. Valtiovarainministeriön mukaan verotueksi laskettavan sukupolvenvaihdoshuojennuksen verovaikutus on vuonna 2024 noin 180 miljoonaa euroa²⁵⁴. Aikaisempina vuosina huojennuksen aikaansaama veromenetys on liikkunut vielä suuremmissa summissa²⁵⁵.

Sijoitusvarallisuus sukupolvenvaihdostilanteissa

Sukupolvenvaihdoshuojennuksen ongelmallisuutta lisäävät sen avaamat mahdollisuudet siirtää sijoitusvarallisuutta hyvin matalalla veroasteella jälkipolville.

Pelkästään passiivista sijoitustoimintaa harjoittavien holdingyhtiöiden kohdalla huojennusta ei voida soveltaa. Aktiivinen arvopaperikauppa voi sen sijaan rinnastua muuhun yritystoimintaan, ja aktiivista sijoitustoimintaa harjoittavan yhtiön kohdalla sukupolvenvaihdoshuojennus voi siten soveltua. Myös aktiivisen liiketoimintayhtiön taseeseen sisältyvä, kertyneillä voittovaroilla hankittu sijoitusvarallisuus lukeutuu pääsääntöisesti huojennuksen piiriin. Huojennuksen ulkopuolelle se voidaan rajata vain poikkeustapauksissa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tilanteet, joissa yhtiöön on siirretty (sen toimintaan liittymätöntä) sijoitusvarallisuutta, tai varsinaisen toiminnan ja siihen liittyvien varojen määrä on suhteessa sijoitusvarallisuuteen vähäinen eikä sijoitusvarallisuutta ole osoitettu

253 Ks. esim. Kolpi Investments Oy:tä koskeva esimerkki artikkelista: Liski, J. (13.08.2019). Jättipotit jälkeläisille verottomina – Näin Suomen rikkaimmat suvut pystyvät välttelemään perintöveroa. Seura. <https://seura.fi/asiat/tutkivat/rahasukujen-ou-dot-perintokikat-jattipotit-jalkelaisille-verottomina/>

254 Valtiovarainministeriö. (4.10.2023). Verotuet 2022–2024. Muistio, s. 20. <https://vm.fi/documents/10623/15806635/Verotuet+2022+-+2024.pdf>

255 Valtiovarainministeriö. (2021). Verotuet 2020–2022. Muistio.

hankituksi liiketoiminnasta syntyneillä voittovaroilla.²⁵⁶ Huojennus on kuitenkin myönnetty koko yhtiön osalta muun muassa tilanteessa, jossa 60 prosenttia yhtiön tasevarallisuudesta on ollut henkilökohtaiseen tulolähteeseen kuuluvaa, liiketoimintaan liittymättömää varallisuutta, jonka hankinnan on kuitenkin katsottu tapahtuneen liiketoiminnasta kertyneillä voittovaroilla²⁵⁷. Toisaalta korkein hallinto-oikeus päätyi vuonna 2018 rajaamaan huojennuksen ulkopuolelle liiketoimintaan liittymättömät varat, kun niiden osuus nousi 81,7 prosenttiin taseen bruttovarojen kirjanpitoarvosta ja 93 prosenttiin käyvistä arvoista²⁵⁸. Oikeuskäytännön perusteella ei siten ole selvää, kuinka suuri osuus yhtiön varoista voi olla liiketoimintaan liittymättömää sijoitusvarallisuutta. Varsin merkittäviäkin sijoitusvarallisuuksia on kuitenkin saatu siirrettyä eteenpäin huojennetulla verotuksella.

Sukupolvenvaihdoshuojennuksen tarjoama kevyt verotus yhdistettynä mahdollisuuteen siirtää liiketoimintaan liittymättömää sijoitusvarallisuutta eteenpäin huojennuksen alaisena yritysomaisuutena on herättänyt huolta huojennuksen perustuslainmukaisuudesta. Huojennuksen on nähty olevan ongelmallinen etenkin perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n näkökulmasta, sillä se asettaa samanlaista sijoitusvarallisuutta lahjaksi saavat verovelvolliset hyvin erilaiseen asemaan. Siksi monet lainoppineet ovatkin suositelleet, että huojennusta koskeva sääntely vietäisiin perustuslakivaliokunnan käsittelyyn sen perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi.²⁵⁹ Toistaiseksi tällaista arviointia ei kuitenkaan ole suoritettu.

Suosituksukset

Suomessa verolainsäädäntöön sisältyy lukuisia omistamiseen ja siitä saatuihin tuloihin kohdistuvia verohuojennuksia, joista saadut verohyödyt ohjautuvat suurilta osin varsin hyvätuloisille ja varakkaille verovelvollisille. Näiden tarkoituksenmukaisuutta olisi tarpeen arvioida.

- Listaamattomien osakeyhtiöiden välisten portfolio-osinkojen verovapaus keventää verotusta muun muassa tilanteissa, joissa sijoitustoimintaa harjoitetaan holdingyhtiön

256 Verohallinto. (13.3.2020). Osakeyhtiön sukupolvenvaihdos verotuksessa. Syventävä ohje. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/60519/osakeyhti%C3%B6n-sukupolvenvaihdos-verotuksessa/>

257 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2009-T-1491. Kyseessä on julkaisematon ratkaisu, mutta sitä on käsitelty esimerkiksi ratkaisun KHO:2018:163 perusteluissa: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1543912988063.html>

258 KHO:2018:163. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1543912988063.html>

259 Ks. esim. professori Tuomas Ojaseen valtiovarainvaliokunnan verojaostolle hallituksen esityksen HE 175/2016 vp käsitelystä varten toimittama lausunto: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-90731.pdf>

kautta. Kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen verovapauden tarkoituksenmukaisuutta ja verovaikutuksia olisi tarpeen arvioida.

- Hankintameno-olettama saattaa keventää yritys- ja sijoitusomaisuuden myyntitilanteessa realisoituvaa luovutusvoittoverotusta merkittävästi. Kaikista varakkaimpia eniten hyödyttävän poikkeussäännöksen verovaikutukset tulisi selvittää, ja hankintameno-olettaman tarpeellisuutta ja tasoa tulisi arvioida kriittisesti.
- Osakevaihto avaa mahdollisuuksia paitsi osinkoverojen myös myyntivoittoverojen minimointiin. Verovälttelyn estämiseksi osakevaihdossa siirtyvien osakkeiden arvostusta vastaanottavan yhtiön verotuksessa olisi perusteltua muuttaa. Verolainsäädännössä tulisi määrittää, että osakevaihdolla hankitut osakkeet arvostettaisiin hankkivan yhtiön nettovarallisuuslaskennassa esimerkiksi kohdeyhtiön osakevaihtoa edeltäneeseen vertailuarvoon tai matemaattiseen arvoon.
- Sukupolvenvaihdoshuojennus saattaa keventää yritys- tai maatilavarallisuuden vastikkeettomasta siirrosta perittäviä lahja- tai perintöveroja merkittävästi. Huojennuksen ongelmallisuutta lisää se, että huojennuksen alaiseen yrityskokonaisuuteen on mahdollista sisällyttää myös merkittävää sijoitusomaisuutta. Huojennus asettaa eri velvolliset hyvin eriarvoiseen tilanteeseen ja sen perustuslainmukaisuus onkin kyseenalaistettu useissa yhteyksissä. Eriarvoistavasta sukupolvenvaihdoshuojennuksesta olisi perusteltua luopua. Mikäli tätä ei kuitenkaan tehdä, tulisi huojennusta leikata. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että huojennusta laskettaessa omaisuuden arvoksi siirryttäisiin katsomaan nykyisen vertailuarvon sijaan sen käypä arvo. Tällöin huojennus kohtelisi eri velvollisia huomattavasti nykyistä tasavertaisemmin. Huojennusta koskevaa pykälää tulisi lisäksi muuttaa siten, että huojennuksen piiriin voisi tulla vain aidosti liiketoiminnan käytössä oleva varallisuus. Sijoitusvarallisuus tulisi rajata huojennuksen ulkopuolelle myös siinä tapauksessa, että se on hankittu yhtiön toiminnasta kertyneillä voittovaroilla.

4.4. Verosopimukseen liittyvät uudelleenneuvottelutarpeet

Aina veropohjan vuodot eivät johdu lainsäädäntöpuutteista. Syynä voivat olla myös Suomen toisten maiden kanssa solmimat verosopimukset, jotka rajoittavat Suomen oikeutta soveltaa kansallista lainsäädäntöään rajat ylittävissä tilanteissa. Tässä luvussa käsitellään Suomen verosopimukseen sisältyviä epäedullisia kirjauksia, joita uudelleenneuvottelemalla Suomi voisi turvata veropohjaansa.

4.4.1. Lähdevero-oikeuksien turvaaminen

Kansallisen lainsäädännön mukaan Suomesta saadut osingot ovat ulkomailla asuvalle rajoitetusti verovelvolliselle Suomessa verotettavaa tuloa²⁶⁰. Kun saajana on yhteisö, tulee osinkoihin lähdeverolain mukaan kohdistaa 20 prosentin lähdevero. Luonnollisen henkilön kohdalla lähdeveroa peritään 30 prosenttia.²⁶¹ Todellisuudessa kansallisen lainsäädännön mukaisia lähdeveroja peritään vain harvoin, koska Suomen eri maiden kanssa solmimat verosopimukset asettavat tälle rajoituksia. Tyypillisimmin verosopimukset antavat Suomelle oikeuden verottaa osinkoja 15 prosentin lähdeverolla. Vaihtelua kuitenkin on verosopimuksesta toiseen ja osa verosopimuksista vapauttaa Suomesta saadut osingot kokonaan lähdeverolta. Tällaisia nollaverosopimuksia ovat muun muassa Iso-Britannian, Arabiemiraattien ja Irlannin kanssa solmitut verosopimukset²⁶².

Tiettyihin maihin maksettujen osinkojen lähdeverovapaus kaventaa Suomen veropohjaa merkittävästi. Samalla se luo muualla asuville verovelvollisille kannusteen kierrättää osinkotulot tällaisten nollaverokantamaiden kautta. Valtiovarainministeriön mukaan Suomesta ulkomaille maksettuja osinkoja vapautui vuosina 2016–2019 lähdeverolta nollaverosopimusten vuoksi 1,3–17 miljardia euroa vuodessa²⁶³. Verrattuna tilanteeseen, jossa osingoista olisi voitu periä tyypillisintä verosopimukseen sisältyvää 15 prosentin lähdeveroa, nollaverokannoista syntyvän vuotuisen veromenetyksen määräksi saadaan 195–260 miljoonaa euroa.

Osinkojen jakautumista eri maiden kesken koskevat tilastot viittaavat siihen, että Suomesta ulos maksettujen osinkojen kierrättäminen sellaisten maiden kautta, joiden kanssa solmittuun verosopimukseen sisältyy osinkojen lähdeverotuksen estävä nollaverokanta, on yleistä. Merkittävä osuus kaikista ulkomaille maksetuista osingoista maksetaan tällaisiin maihin. Esimerkiksi Iso-Britanniaan maksetut osingot muodostivat peräti viidennesen kaikista ulkomaille vuosina 2010–2018 maksetuista osingoista²⁶⁴.

Osinkojen kierrättäminen nollaverokantamaiden kautta voi tapahtua siten, että tällaiseen maahan perustetaan vailla substanssia oleva holdingyhtiö yksinomaan osinkotulojen kanavoimiseksi kyseisen maan kautta. 2000-luvulla myös erilaiset osinkopesujärjestelyt ovat yleistyneet merkittävästi, ja Verohallinto on arvioinut näistä syntyvien lähdevero-

260 Suomesta saadut tulot eritelty TVL 10 §:ssä. Tuloverolaki 1535/1992. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535>

261 Lähdeverokannoista säädetty lähdeverolain 7 §:ssä. Laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta 627/1978. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1978/19780627>

262 Ajantasaiset tiedot osingoista perittävistä lähdeveroprosenteista verosopimuskumppaneittain löytyvät Verohallinnon sivuilta: https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49131/suomesta_ulkomaille_maksettavien_mm_osi/

263 Valtiovarainministeriö. (2021). Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen : Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2021:31, s. 78. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-696-1>

264 Verohallinto. (2019). Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys 7/2019, s. 57. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainvalisessa-sijoitustoiminnassa.pdf

menetysten nousseen kymmeneen miljooniin euroihin vuosina 2018–2021²⁶⁵. Tyypillisiä lähdeveropetosten toteutustapoja on kuvattu tarkemmin luvussa 4.3.5.

Veropohjansa turvaamiseksi Suomen tulisi uudelleenneuvotella osinkojen lähdeverotomuden mahdollistavat verosopimukset. Esimerkiksi Ranskan kohdalla näin onkin jo toimittu²⁶⁶. Vastaavasti Suomen tulisi uudelleenneuvotella verosopimukset, joissa on muita Suomen verotusoikeutta poikkeuksellisesti rajoittavia sopimusehtoja. Tällaisiksi voidaan katsoa esimerkiksi lisäeläkkeiden verotusoikeuden yksin asuinmaalle määrittävät verosopimukset, joihin lukeutuu esimerkiksi Sveitsin kanssa solmittu verosopimus²⁶⁷. Oman edun turvaamisessa ei kuitenkaan tule mennä niin pitkälle, että tilanteesta muodostuu epäreilu verosopimuskumppania kohtaan. Varsinkin kehittyvien maiden kanssa solmittavissa verosopimuksissa Suomen tulee varmistua siitä, että verosopimus turvaa asialliset lähdevero-oikeudet myös kumppanimaalle.

Suosituks

Niin kutsutut nollaverosopimukset pienentävät Suomen lähdeverokertymää vuosittain sadoilla miljoonilla euroilla. Samalla ne mahdollistavat erilaiset osinkopesujärjestelyt, joiden yksinoma

- Suomen tulee uudelleenneuvotella kaikki osinkojen lähdeverotuksen estävät verosopimukset.
- Suomen tulee myös laatia kattava analyysi muista Suomen solmimiin verosopimuksiin sisältyvistä verosopimusehdoista, jotka rajoittavat Suomen verotusoikeutta poikkeuksellisesti, ja ryhtyä analyysin perusteella tarvittaviin uudelleenneuvotteluihin. Uudelleenneuvottelu olisi tarpeen muun muassa niiden verosopimuskumppanien kanssa, joiden kanssa solmittu verosopimus estää Suomesta saatujen lisäeläkkeiden verottamisen Suomessa.
- Etenkin kehittyvien maiden kanssa solmittavien verosopimusten kohdalla Suomen tulee varmistua siitä, että myös sopimuskumppanille sallitaan asialliset lähdevero-oikeudet.

265 Verohallinto. (8.6.2022). Kymmeniä järjestelmällistä verokiertoa tarjoavia yrityksiä paljastunut, Suomelta mahdollisesti jäänyt saamatta 80 miljoonan euron edestä lähdeveroa vuosittain. Haettu 17.3.2024 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/lehdist%C3%B6tiedotteet/2022/kymmeni%C3%A4-j%C3%A4rjestelm%C3%A4llist%C3%A4-verokiertoa-tarjoavia-yrityksi%C3%A4-paljastunut-suomelta-mahdollisesti-j%C3%A4nyt-saamatta-80-miljoonan-euron-edest%C3%A4-l%C3%A4hdeveroa-vuosittain/>

266 Valtioneuvosto. (7.3.2024). Suomi ja Ranska päivittävät verosopimustaan. Tiedote. Haettu 21.3.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/suomi-ja-ranska-paivittavat-verosopimustaan>

267 Ks. esim. Pietiläinen, T. (20.12.2023). Eläköityviä toimitusjohtajia muuttanut Sveitsiin – Suomi ei voi verottaa siellä suuria lisäeläkkeitä. Helsingin Sanomat. Haettu 20.3.2024 osoitteesta: <https://www.hs.fi/talous/art-2000010059266.html>

4.4.2. Välillisten kiinteistömyyntien verotusoikeus

Tuloverolain 10 §:ssä on määritetty, mitkä tulot katsotaan Suomesta saaduiksi tuloiksi²⁶⁸. Tällä on merkitystä rajoitetusti verovelvollisten yhteisöjen ja henkilöiden kohdalla, koska rajoitetusti verovelvollinen on velvollinen maksamaan Suomeen veroja ainoastaan Suomesta saaduista tuloista. Yleisesti verovelvollinen maksaa sen sijaan veroa Suomeen kaikista tuloistaan riippumatta siitä, mistä tulot on saatu.

Suomessa sijaitsevasta kiinteistöstä saatavat tulot lukeutuvat tuloverolain mukaan Suomesta saatuihin tuloihin, ja kiinteistötulojen verotusoikeus on myös maiden välisissä verosopimuksissa annettu ensisijaisesti kiinteistön sijaintivaltiolle. Näin ollen Suomi saa verottaa rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamaa kiinteistötuloa, mukaan lukien Suomessa sijaitsevan kiinteistön myynnistä saatavaa myyntivoittoa. Vuonna 2023 toteutetun lakimuutoksen seurauksena kiinteistömyynneistä saadut luovutusvoitot ovat veronalaisia Suomessa myös silloin, kun kyse on rajoitetusti verovelvollisen välillisestä kiinteistöomistuksesta²⁶⁹. Tämä tarkoittaa, että Suomi voi nykyisellään verottaa myyntivoittoa esimerkiksi tilanteissa, joissa myynnin kohteena on Suomessa kiinteistöjä omistava ulkomainen holdingyhtiö. Edellytyksenä on, että vähintään 50 prosenttia yhtiön varoista koostuu suoraan tai välillisesti Suomessa sijaitsevasta kiinteistöistä. Holdingyhtiöosakkeiden myynnin ohella lakimuutos toi Suomen verotuksen piiriin myös ulkomaisten kiinteistörahastojen osuuksien myynnit edellä mainitun omaisuuden rakennetta koskevan edellytyksen täyttyessä.

Osassa Suomen vanhoista verosopimuksista kiinteistömyynneistä syntyvien luovutusvoittojen verotusoikeus rajautuu kuitenkin suoraan omistettuihin kiinteistöihin. Tällöin Suomen ei ole mahdollista soveltaa kansalliseen lakiin tehtyä laajennusta ja välilliset kiinteistömyynnit jäävät Suomessa verottamatta. Näiden verosopimusten uudelleen neuvottelu tiivistäisi veropohjaa. Erityisen tärkeää se olisi niiden maiden kohdalla, joissa sijaitsee paljon Suomeen sijoitettavia metsärahoja tai muita välillisen sijoittamisen rakenteita, kuten suomalaisia kiinteistöyhtiöitä omistavia holdingyhtiöitä. Näistä näkökulmista keskeisimpänä voidaan pitää Suomen ja Luxemburgin välistä verosopimusta, sillä Luxemburgissa sijaitsee useita suomalaiskiinteistöihin sijoitettavia metsärahoja²⁷⁰ sekä muun muassa Suomen suurimman ulkomaalaisomistaisen kiinteistösiirtoyhtiön, Spondan, emoyhtiö²⁷¹.

268 Tuloverolaki 1535/1992. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535>

269 TVL 10 § 10a. Tuloverolaki 1535/1992. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535>

270 Viitala, E.-J., Finér, S., Hietanen, S., et al. (2023). Metsärahojat : Oikeudelliset rakenteet, verotusasema ja toiminta Suomessa. Luonnonvarakeskus. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 99/2022, s. 157. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-560-6>

271 Finnwatch. (2020). Aggressiivista verosuunnittelua kiinteistöalalla. Tutkimusartikkeli. <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/aggressiivista-verosuunnittelua-kiinteistoealalla>

Suosituksset

Sekä suorista että välillisistä kiinteistömyynneistä saadut luovutusvoitot ovat Suomen kansallisen verolainsäädännön perusteella Suomesta saatua ja siten täällä myös rajoitettusti verovelvollisen tapauksessa verotettavaa tuloa. Osassa Suomen verosopimuksista kiinteistömyynneistä syntyvien luovutusvoittojen verotusoikeus rajautuu kuitenkin suoraan omistettuihin kiinteistöihin. Suomen tulisi uudelleen neuvotella tällaiset verosopimukset erityisesti niiden maiden kanssa, joissa sijaitsee suomalaisiin kiinteistöihin sijoitettavia rahastoja tai muita sijoitusyhtiöitä. Esimerkiksi Suomen ja Luxemburgin välisen verosopimuksen uudelleen neuvottelulle olisi veropohjan turvaamisen kannalta vahvat perusteet.

4.4.3. Kolmen vuoden sääntö

Suomi menettää verotuloja maastamuuttotilanteissa muun muassa siksi, että se ei pysty verottamaan täällä kertyneitä omaisuuden arvonnousuja, jos verovelvollinen luopuu omaisuudesta vasta muutettuaan pois Suomesta ja tultuaan täällä rajoitettusti verovelvolliseksi. Mikäli maastamuuton kohdemaana on maa, jossa esimerkiksi myyntivoittoja ei veroteta lainkaan, voi verovelvollinen välttyä kokonaan luovutusvoittojen verotukselta. Näitä tilanteita ja kansalliseen lainsäädäntöön liittyviä ratkaisuja käsiteltiin laajemmin raportin luvussa 4.3.1. Suomen verotusoikeutta olisi kuitenkin mahdollista turvata myös verosopimusmuutoksin.

Kansallisen lainsäädännön perusteella maasta pois muuttava Suomen kansalainen on Suomessa yleisesti verovelvollinen muuttovuoden ja sitä seuraavat kolme vuotta, jollei maastamuuttaja osoita kaikkien olennaisten siteiden katkenneen²⁷². Yleisesti verovelvollinen maksaa Suomeen veroa kaikista tuloistaan. Verosopimuksissa tämä kansalliseen verolainsäädäntöön perustuva verotusoikeus on turvattu sisällyttämällä niihin niin kutsuttu ympätty kolmen vuoden sääntö. Kaikkiin verosopimukseen sääntöä ei kuitenkaan ole sisällytetty. Säännön puuttuessa Suomi ei voi soveltaa kansallista verolainsäädäntöään ja verotusoikeus esimerkiksi myyntivoittoihin siirtyy maastamuuttajan uudelle asuinmaalle heti muuttohetkellä. Tämä helpottaa myyntivoittoverojen välttämistä väliaikaisen maastamuuton avulla, koska yleisen verovelvollisuuden päättymisen ei tällöin edellytä kaikkien olennaisten siteiden katkeamista. Toisin sanoen henkilön ei tarvitse osoittaa, ettei hänellä ole Suomessa esimerkiksi vakituista asuntoa, puolisoa tai liiketoimintaa.

Ympätyn kolmen vuoden säännön puuttuminen verosopimuksesta on erityisen ongelmallista niiden maiden kohdalla, jotka eivät verota omaisuuden myynnistä saatavia voittoja. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Sveitsi, Singapore ja Kypros. Finnwatchin alkuvuonna 2024

272 TVL 11 §. Tuloverolaki 1535/1992. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535>

julkaiseman tutkimuksen mukaan varakkaat muuttavat huomattavasti muita useammin muun muassa näihin kolmeen maahan²⁷³. Veroparatiiseihin muita useammin suuntautuvat muutot viittaavat siihen, että varakkaiden maastamuuttoihin saattaa liittyä verosuunnittelua. Veropohjan turvaamiseksi ympätty kolmen vuoden sääntö olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää kaikkiin uudelleenneuvoteltaviin verosopimuksiin.

Suosituks

Turvataksen veropohjaansa maastamuuttotilanteissa Suomen tulisi pyrkiä siihen, että kaikkiin uudelleenneuvoteltaviin verosopimuksiin sisällytettäisiin Suomen verotusoikeutta maastamuuton jälkeen saatuihin tuloihin laajentava ympätty kolmen vuoden sääntö.

5. Verotietojen läpinäkyvyys ja verotusta koskeva tutkimus

Tässä luvussa käsitellään verotukseen ja yritysomistukseen liittyvän tietopohjan ja läpinäkyvyyden puutteita sekä niiden kehittämisvaihtoehtoja.

5.1. Tarve kattavammalle tiedonsaannille

Veropohjan aukkojen paikkaamista ja ylipäättään verolainsäädännön kehittämistä hankaloittaa se, ettei tietoa veropohjan aukkojen olemassaolosta ja niiden aiheuttamista verovaikutuksista ole systemaattisesti saatavilla.

Osin tietopuutteet johtuvat siitä, ettei kotimaisen verojärjestelmän puutteita ole tutkittu kattavasti: Suomessa verotusta koskeva akateeminen tutkimus on keskittynyt pitkälti lainoppiin, jossa pääsääntöisesti systematisoidaan ja kuvataan nykyisen verolainsäädännön soveltamista ja tulkintaa²⁷⁴. Toisaalta sekä julkista keskustelua että verotutkimusta vaikeuttavat myös puutteet taloudellisten tietojen läpinäkyvydessä: tietoa esimerkiksi

273 Finnwatch. (2024). Maastamuuttajan omaisuustulojen ja kohdemaan verotuksen välinen yhteys. Seurantaraportti, s. 18. https://finnwatch.org/images/reports_pdf/Maastamuuttajan_omaisuustulojen_ja_kohdemaan_verotuksen_valinen_yhteys.pdf

274 Finér, L. (2020). Who generated the loopholes? A case study of corporate tax advisors' regulatory capture over anti-tax avoidance legislation in Finland. *Nordic Tax Journal* 2022, s. 21. <https://doi.org/10.2478/ntaxj-2021-0005>

siitä, miten paljon yritykset ovat kirjanneet voittojaan veroparatiiseihin, miten paljon verovapaita tuloja suurituloiset ovat saaneet tai kenelle veronkierto- ja veropetostuomioita on tuomioistuimissa annettu, ei ole julkisesti saatavilla. Myös yritysten omistustietojen avoimuus on Suomessa heikkoa. Taloudellisten tietojen läpinäkyvyydspuutteista johtuen Suomen sijoitus esimerkiksi vero-oikeudenmukaisuutta ajavan Tax Justice Networkin laatimassa avoimuusvertailussa on ollut verrattain heikko²⁷⁵.

Sen lisäksi, että taloudellisten tietojen läpinäkyvyyden vahvistaminen tukisi tutkimusta ja loisi paremmat edellytykset erilaisten politiikkavalintojen arvioimiselle, se myös ennaltaehkäisisi monia negatiivisia ilmiöitä. Puutteet läpinäkyvydessä helpottavat niin korrup-tiota, rahanpesua, talouspakotteiden kiertämistä kuin veronkiertoakin, ja palvelevat siten monenlaista laitonta ja rikollista toimintaa. Taloudellisten tietojen avoimuuden lisääminen sen sijaan vahvistaa luottamusta eri toimijoiden välillä ja edistää tietopohjaista keskustelua.

5.2. Toimet läpinäkyvyyden ja verotusta koskevan tiedon lisäämiseksi

Toimia verotusta koskevan läpinäkyvyyden ja tietopohjan vahvistamiseksi voidaan toteuttaa kansallisesti lainsäädäntöä muuttamalla sekä tutkimusta lisäämällä. Direktiivipohjaisen sääntelyn, kuten julkisen maakohtaisen veroraportoinnin, tapauksessa korjauksia on lisäksi mahdollista ajaa EU-tasolla. Keinoina nämä eivät ole toisiaan poissulkevia, sillä direktiivimuotoinen sääntely jättää yleensä tilaa myös kansallisille tiukennuksille. Tässä luvussa on käsitelty keskeisimpiä keinoja taloudellisten tietojen läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja verotusta koskevan tietopohjan vahvistamiseksi.

5.2.1. Julkisen maakohtaisen veroraportoinnin kehittäminen

Kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavien yritysten voitonsiirtojärjestelyjen tutkimista ja havaitsemista on vaikeuttanut vuosikausia se, ettei yrityksillä ole ollut velvollisuutta raportoida tuloksen muodostumista, taloudellisen toiminnan laajuutta ja veronmaksua koskevia tietoja toimintamaakohtaisesti eriteltynä. Ilman näitä tietoja ulkopuolisen on vaikea arvioida yrityksen veronmaksun vastuullisuutta ja rajat ylittävien verojärjestelyjen aggressiivisuutta. Pieni riski järjestelyjen paljastumisesta myös alentaa yritysten kynnystä ryhtyä aggressiiviseksi katsottaviin voitonsiirtojärjestelyihin. Siten läpinäkyvyyden lisääminen uusien raportointivelvoitteiden muodossa auttaa sekä järjestelyjen läpivalaisussa että niiden ennaltaehkäisemisessä.

275 Ks. esim. Finnwatch. (17.5.2022). Suomi pärjäsi kehnosti kansainvälisessä avoimuusvertailussa. Haettu 27.3.2024 osoitteesta <https://finnwatch.org/fi/uutiset/suomi-paerjaesi-kehnosti-kansainvalisessae-avoimuusvertailussa>

EU:ssa vuonna 2021 hyväksytty ja jäsenmaissa viimeistään vuonna 2024 kansallisesti implementoitava julkista maakohtaista veroraportointia koskeva direktiivi eli niin kutsuttu CBCR-direktiivi (*country-by-country reporting*)²⁷⁶ tulee korjaamaan tilanteen osin, sillä direktiivi velvoittaa sen piirissä olevat suuryritykset raportoimaan tietoja tiettyjen toimintamaiden osalta. Direktiiviin sisältyy kuitenkin lukuisia olennaisia puutteita, joiden johdosta osa järjestelyistä tulee jatkossakin jäämään piiloon ellei näitä puutteita korjata kansallisen implementoinnin yhteydessä. Alkuvuodesta 2024 lausuntokierroksella olleen hallituksen esityksen perusteella näyttää siltä, että Suomi aikoo pysyttäytyä pitkälti direktiivinmukaisessa toteutuksessa²⁷⁷.

Tiivistetysti CBCR-direktiivi velvoittaa EU-alueella toimivat suuryritykset, joiden konserniliikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa, julkistamaan tilikausittain tiettyjä toiminnan laajuutta ja luonnetta sekä veronmaksua koskevia tietoja. Tiedot tulee eritellä maakohtaisesti EU-maiden sekä tiettyjen EU:n yhteistyökyvyttömiksi luokittelemien maiden osalta. Muilta osin luvut saa esittää yhteenlasketusti. Kyse on minimidirektiivistä, joka asettaa sääntelylle lattiatason. Siten jäsenmailla on vapaus säätää tiukemmista velvoitteista kansallisesti.

Seuraavissa alaluvuissa on käyty läpi direktiivin ja vuonna 2024 lausuntokierroksella olleen (raportin kirjoitushetkellä vielä hyväksymättömän) kansallisen lakiluonnoksen keskeisimpiä ongelmakohtia.

5.2.1.1. Rajallinen maantieteellinen kattavuus

Maakohtaisesti eriteltyä raportointia tullaan edellyttämään yrityksiltä ainoastaan niiden toimintamaiden osalta, jotka ovat joko EU-maita tai vaihtoehtoisesti EU:n yhteistyöhaluttomien maiden listalla olevia lainkäyttöalueita. Muiden toimintamaiden osalta tiedot saa jatkossakin esittää yhteenlasketusti. Tämä jättää eritellyn maakohtaisen raportoinnin ulkopuolelle yli kolme neljäsosaa kaikista maista²⁷⁸ eikä raportoinnin piiriin siten tule kuin osa yritysten verojärjestelyistä. Rajaus voi pahimmillaan johtaa jopa siihen, että EU-alueella toimivat yritykset ohjaavat voittojaan jatkossa enemmässä määrin EU:n ulkopuolisiin verokeitaisiin. Paremmen kattavuuden saavuttamiseksi ja haitallisten ohjaus-

276 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/2101 direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta. (24.11.2021). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2021/2101>

277 HE 99/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_99+2023.aspx

278 Raportointia edellytetään 27 EU-maan lisäksi niiden yrityksen toiminta-alueiden osalta, jotka sisältyvät EU:n yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden luettelon liitteeseen I (nk. musta lista) ja liitteeseen II (nk. harmaa lista). Jälkimmäisen osalta edellytyksenä on, että lainkäyttöalue on ollut ko. listalla kahtena vuotena peräkkäin. Mustalla listalla on siihen 20.2.2024 tehdyn päivityksen astuttua voimaan 12 ja harmaalla listalla 10 lainkäyttöaluetta. Näistä kaikki eivät ole itsenäisiä valtioita. Yhteensä raportoinnin piirissä on siten alle neljännes kaikista maista (YK:n jäsenmaita yhteensä 193).

vaikutusten ehkäisemiseksi raportointivelvoite tulisi ulottaa kattamaan kaikki yritysten toimintamaat.

EU-maiden kohdalla raportointia olisi myös perusteltua edellyttää muiden raportointivelvoitteen alaisten alueiden tapaan verotusaluekohtaisesti. Pelkkä maakohtaisuus tarkoittaa esimerkiksi Alankomaiden kohdalla sitä, että maan merentakaisia (veroparatiiseiksi katsottavia) itsehallinnollisia alueita, joissa verotus poikkeaa usein huomattavasti emämaasta, koskevat tiedot saa nyt sisällyttää Alankomaiden lukuihin.

5.2.1.2. Korkea liikevaihtoraja

Raportointivelvoitteen synnyttävä liikevaihtoraja on asetettu perusteettoman korkealle. Pk-yritysten ulosrajaamista voi pitää sikäli perusteltuna, että niiden kohdalla riski aggressiivisten verojärjestelyjen synnyttämistä veromenetyksistä on suuryrityksiä pienempi. Lisäksi pk-yrityksillä on tyypillisesti vähemmän resursseja uusista hallinnollisista velvoitteista suoriutumiseen. Direktiivissä 750 miljoonaan euroon asetettu liikevaihtoraja rajaa kuitenkin sääntelyn ulkopuolelle myös ison osan EU-alueella toimivista suuryrityksistä.

Kansallista implementointia koskevassa hallituksen esityksessä direktiivinmukaisessa korkeassa liikevaihtorajassa pitäytymistä perustellaan sillä, ettei matalampaa kansallista rajaa voitaisi kattavasti ulottaa tilanteisiin, joissa toisessa EU-maassa sijaitsevalla yrityksellä on Suomessa sivuliike²⁷⁹. Tämä ei kuitenkaan estäisi asettamasta matalampaa liikevaihtorajaa kansallisesti yrityksille, joiden ylin konsernitilinpäätöksen laativa emoyhtiö (hallituksen esityksessä perimmäinen emoyhtiö) sijaitsee Suomessa. Jotta sääntelyn piiriin saataisiin kaikki pääkonttoriaan Suomessa pitävät suuryritykset, liikevaihtoraja tulisi asettaa vastaamaan tilinpäätösdirektiivin ja kirjanpitolain suuryrityksen määritelmää²⁸⁰. Tällöin liikevaihtoraja olisi myös linjassa pankkisektoria ja kaivannaissektoria koskevan läpinäkyvyyssääntelyn kanssa.

5.2.1.3. Raportoinnin lykkäysmahdollisuus

CBCR-direktiivin mukaan jäsenmaat voivat halutessaan sisällyttää kansallisiin säännöksiinsä raportoinnin viivästyttämisen mahdollistavan poikkeussäännöksen. Tämän väliaikaiseksi poikkeukseksi kutsutun säännöksen nojalla yritysten on mahdollista lykätä veroraportointiaan viidellä vuodella, mikäli tietojen julkistaminen voisi aiheuttaa yritykselle ”vakavaa taloudellista haittaa”. Sitä, milloin raportoinnin voidaan perustellusti katsoa aiheuttavan vakavaa taloudellista haittaa, ei ole määritelty direktiivissä eikä lakiluonnok-

279 HE 99/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta, s. 9. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_99+2023.aspx

280 Suuryrityksen määritelmä sisältyy Suomen kansallisessa sääntelyssä kirjanpitolain 1. luvun 4c §:ään. Suuryritykseksi katsotaan yritykset, joiden kohdalla kaksi seuraavista raja-arvoista on ylittynyt sekä päättyneellä että sitä edeltävällä tilikaudella: taseen loppusumma 20 milj.€, liikevaihto 40 milj. € ja tilikauden aikana palveluksessa keskim. 250 hlöä. Ks. Kirjanpitolaki 1336/1997. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971336>

sessä. Käytännössä tämä jää siis yrityksen itse määritettäväksi, avaten yrityksille varsin laajat mahdollisuudet jättää tietoja raportoimatta.

Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö esitti väliaikaisen poikkeuksen rajaamista siten, että yritykset voisivat omalla ilmoituksella viivästyttää raportointia viiden vuoden sijaan kahdella vuodella, ja tätä pidempi viivästyttäminen edellyttäisi kirjanpitolautakunnalta haettavaa lupaa. Poikkeukseen esitettyjä muutoksia perusteltiin väärinkäytösriskien rajaamisella²⁸¹. Talousvaliokunta on kuitenkin mietinnössään esittänyt, että väliaikainen poikkeus palautettaisiin vastaamaan direktiivin sallimaa maksimipituutta²⁸². Koska väliaikainen poikkeus sekä heikentää raportoitavien tietojen informaatioarvoa että avaa väärinkäytösmahdollisuuksia, tulisi se jättää kokonaan implementoimatta.

5.2.1.4. Raportoitavien tietojen suppeus

Mahdollistaakseen verojärjestelyjen arvioinnin, julkisen maakohtaisen veroraportoinnin tulisi veronmaksutietojen ohella sisältää olennaiset yrityksen toiminnan laajuutta kuvaavat tilinpäätöserät sekä tiedot niistä eristä, joiden muodossa voitonsiirtoa useimmiten tapahtuu. Sekä direktiivissä että kansallisessa implementointiesityksessä raportoitavien tietojen lista on kuitenkin suppea.

Toiminnan laajuuden arvioimiseksi vaadittujen tietojen listaa olisi tarpeellista täydentää henkilöstökuluilla, liikevoitolla sekä aineellisella omaisuudella, josta on vähennetty rahat ja pankkisaamiset. Voitonsiirron arvioimista helpottaisi puolestaan merkittävästi se, että yritysten tulisi raportoida direktiivinmukaisten tietojen ohella korkotuotot ja -kulut sekä maksetut ja saadut aineettomien oikeuksien korvaukset konsernin sisäisiin ja kolmansien osapuolien kanssa toteutettuihin eriin jaoteltuna. Lisäksi yritykset tulisi velvoittaa laatimaan kirjallinen narratiivi ja täsmäytyslaskelma verotettavaan voittoon tai tappioon perustuvien verojen ja paikallisen nimellisen yhteisöverokannan välisistä eroista sekä erittelemään sille myönnettyt veroinsenttiivit ja niihin liittyvät edellytykset²⁸³. Nämä tiedot parantaisivat merkittävästi sidosryhmien mahdollisuuksia arvioida yrityksen verovastuullisuutta ja verojärjestelyjen aggressiivisuutta.

5.2.1.5. Keskitetyn rekisterin puuttuminen

Maakohtaisten verotietojen käytettävyyttä parantaisi merkittävästi se, että yritysten maakohtaiset veroraportit kerättäisiin julkiseen keskitettyyn rekisteriin. Julkinen keskitetty rekisteri mahdollistaisi sen, että yritysten raportoimat tiedot olisivat kaikkien vuosien

281 HE 99/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta, s. 11. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_99+2023.aspx

282 Valiokunnan mietintö TaVM 4/2024 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TaVM_4+2024.aspx

283 Näiden tietojen esittämistä edellytetään mm. vastuullisuusraportoinnin toimintamalleja kehittävän Global Reporting Initiativen verostandardissa (GRI 207).

osalta keskitetyksi saatavilla yhdestä paikasta sen sijaan, että jokaisen yrityksen tiedot on haettava erikseen kyseisen yrityksen verkkosivuilta. Keskitetyn rekisterin tulisi olla kaikille avoin ja maksuton, ja raportoitujen tietojen tulisi olla saatavilla konekielisessä standardoidussa muodossa. CBCR-direktiivi ei velvoita jäsenmaita ottamaan käyttöön keskitettyä rekisteriä, mutta sisältää tätä koskevan option. Suomessa tätä optiota ei kuitenkaan olla hallituksen esityksen perusteella käyttämässä.

Edellä mainituilla muutoksilla julkisen maakohtaisen veroraportoinnin informaatioarvoa ja tehokkuutta voitaisiin vahvistaa merkittävästi. Julkista maakohtaista veroraportointia koskevan sääntelyn ohella Suomella olisi kehitettävää myös OECD:lle toimitettavien ei-julkisten veroraporttien sisällössä. Toisin kuin valtaosa maista, Suomi ei toimita OECD:lle yritysten raportoimia verotietoja verotusaluekohtaisesti²⁸⁴. Sen sijaan ne toimitetaan mante-reittain jaoteltuna. Tämä heikentää raportoitujen tietojen informaatioarvoa merkittävästi, ja Suomen olisikin perusteltua siirtyä verotusaluekohtaiseen tietojen raportointiin.

Suosituksukset

Julkista maakohtaista veroraportointia koskevan direktiivin edellyttämä raportointisääntely tulee parantamaan yritysten verojärjestelyjen läpinäkyvyyttä merkittävästi. Direktiiviin jäi kuitenkin jäsenmaiden neuvotteluissa useita puutteita, jotka heikentävät sääntelyn tehoa merkittävästi. Niiden korjaaminen olisi mahdollista sekä EU-tasolla että kansallisesti, sillä kyse on minimisääntelyä edustavasta direktiivistä.

Julkisen maakohtaisen veroraportoinnin tehokkuuden parantamiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi:

- Raportointivelvoite tulisi ulottaa kattamaan kaikki yritysten toimintamaat ja raportointia tulisi myös EU-maiden osalta edellyttää verotusaluekohtaisesti.
- Raportointivelvoitteen synnyttävä liikevaihtoraja tulisi asettaa vastaamaan tilinpäätös-direktiivin ja kirjanpitolain suuryrityksen määritelmää.
- Raportoinnin lykkäyksen mahdollistavasta väliaikaisesta poikkeuksesta tulisi luopua.
- Raportoitavien tietojen listaa tulisi täydentää siten, että se pitäisi sisällään kaikki olennaiset yrityksen toiminnan laajuutta kuvaavat tunnusluvut sekä tietoja eristä, joiden muodossa voitonsiirto yleisimmin tapahtuu. Toiminnan laajuuden osalta relevantteja erinä ovat muun muassa henkilöstömenot ja aineellinen omaisuus. Voitonsiirron kannalta keskeisiin eriin lukeutuvat puolestaan korkotuotot- ja kulut sekä aineettomien oikeuksien hyödyntämisestä maksettavat korvaukset.

284 Ks. mm. eri maiden erittelyn tasoa kuvaava taulukko: OECD. (2023). Corporate Tax Statistics 2023, s. 59. <https://doi.org/10.1787/f1f07219-en>

- Sen sijaan, että yritykset veloitetaan julkaisemaan veroraportit vain omilla verkkosivuillaan, veroraporttien julkaisua varten tulisi perustaa julkinen keskitetty rekisteri.

Lisäksi Suomen tulisi siirtyä ei-julkisten OECD:lle toimitettavien veroraporttien kohdalla tietojen verotusaluekohtaiseen raportointiin.

5.2.2. Verotusta koskevien oikeuden päätösten läpinäkyvyyden lisääminen

Aggressiivisten ja erityisesti veronkierroksi tai veropetokseksi mahdollisesti katsottavien verojärjestelyjen ennaltaehkäisyssä oikeuden päätösten julkisuudella on tärkeä rooli. Päätösten laaja julkisuus nostaa yritysten kynnystä ryhtyä aggressiivisiin järjestelyihin veronmaksun minimoimiseksi, sillä kiinnijäämisestä seuraavalla julkisuudella voi olla negatiivisia vaikutuksia yrityksen toimintaan ja arvoon²⁸⁵.

Suomessa verotusta koskevien tuomioistuinratkaisujen julkisuutta on kuitenkin rajattu, ja tiedonsaantia oikeuden päätöksistä hankaloittaa moni muukin seikka. Ratkaisut ovat sinällään julkisia asiakirjoja, joista ulkopuolisellakin on oikeus saada kopio pyytämällä. Asiakirjoista kuitenkin peitetään kaikki tunnistetiedot ennen niiden toimittamista, joten ratkaisuista ei useinkaan ole pääteltävissä, mitä yritystä se koskee. Asiakirjoja pyytävä joutuu myös vastaamaan tietojen mustaamisesta aiheutuneista kuluista. Ennakkoratkaisujen kohdalla tunnistetietojen salaaminen poikkeaa olennaisesti useimpien muiden EU-maiden käytännöistä, mikä näkyy muun muassa siinä, miten eri maista Euroopan unionin tuomioistuimeen viedyt tapaukset nimetään. Siinä missä muista EU-maista tulevien ratkaisujen otsikossa on verovelvollisen nimi, suomalaisyhtiöitä koskevat tapaukset kulkevat AA Oy-tyyppisillä tunnistamattomiksi muutetuilla peitenimillä²⁸⁶.

Tiedonsaantia tuomioistuinratkaisuista vaikeuttaa myös se, että tietoa käsittelyssä olevista tapauksista ei ole julkisesti saatavilla. Ratkaisua pyytääkseen pyytäjän tulee silti pystyä identifioimaan, mitä ratkaisua tietopyyntö koskee. Pyytäjän tulee toisin sanoen tietää jo etukäteen, mitä hakee. Verotuksen oikeudenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä edistävän Tax Justice Networkin julkaisemassa läpinäkyvyysindeksissä (*Financial Secrecy Index*) Suomi onkin saanut heikoimmat mahdolliset pisteet verotusta koskevien tuomioistuin-

285 Ks. esim. Razen, M., & Kupfer, A. (2023). The effect of tax transparency on consumer and firm behavior: Experimental evidence. *Journal of Behavioural and Experimental Economics*, Volume 104 2023. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2023.101990>

286 Viherkenttä, T. (8.8.2023). Onko yrityksen veroasioiden hoidon syytä olla läpinäkyvää? Aalto blogs. Haettu 28.3.2024 osoitteesta <https://ourblogs.aalto.fi/viherkentalla/onko-yrityksen-veroasioiden-hoidon-syyta-olla-lapinakyvaa>

ratkaisujen läpinäkyvyydestä²⁸⁷. Tuomioistuinratkaisujen laajan julkistamisen tärkeyttä on verorikosten osalta nostanut esiin myös talousjärjestö OECD²⁸⁸.

Tuomioistuinratkaisujen avoimuuspuutteiden lisäksi verotukseen liittyvien ratkaisujen läpinäkyvyyttä heikentää se, että osa verotukseen liittyvistä väärinkäytöksistä käsitellään hallinnollisesti veronkorotusasiana. Tällöin käsittelystä vastaa tuomioistuimen sijaan Verohallinto eikä päätöksiä ole mahdollista saada nähtäväksi edes tunnistetiedot peitetynä. Verohallinnolla on käytännössä valtuus määrittää, viedäänkö tapaus syyteharkintaan vai määrätäänkö verovelvolliselle veronkorotus. Molempia ei voi niin kutsutun *Ne bis in idem* -periaatteen (suomeksi ”ei kahdesti samassa asiassa”) vuoksi tehdä.²⁸⁹ Koska rajanveto ei aina ole yksioikoista, voi tapauksia, joista olisi yhtä hyvin voitu päätyä nostamaan syyte, päätyä käsiteltäväksi veronkorotuksellisena asiana. Tällöin tiedot ratkaisusta jäävät kokonaan piiloon.

Suositukseset

Kynnystä ryhtyä aggressiivisiin verojärjestelyihin tulee kitkeä lisäämällä veroväärinkäytöksiin liittyvien päätösten yleisöjulkisuutta.

- Verotukseen liittyvät tuomioistuinratkaisut tulee säätää julkisiksi ja saattaa suuren yleisön saataville julkaisemalla ratkaisut kokonaisuudessaan sähköisesti.
- Myös tiedonsaantia hallinnollisesti veronkorotusasiana käsitellyistä väärinkäytöstapauksista tulee lisätä esimerkiksi julkaisemalla tiivistelmät ratkaisuista ilman tunnistetietoja.

5.2.3. Omistustietojen läpinäkyvyyden vahvistaminen

Yritysten veronmaksua kuvastavien tietojen ja tuomioistuinratkaisujen ohella myös omistustietojen avoimuudella on tärkeä rooli verovälttelyn, veronkierron ja veropetosten ennaltaehkäisyssä ja läpivalaisemisessa. Ilman tietoja yrityksen omistajista ulkopuolisen on esimerkiksi vaikea tunnistaa, milloin liiketoimissa on kyse riippumattoman tahon

287 Ks. indikaattori nro 14 Tax Court Secrecy: Tax Justice Network. Financial Secrecy Index 2022. Country detail: Finland. Haettu 28.3.2024 osoitteesta <https://fsi.taxjustice.net/country-detail/#country=FI&period=22>

288 OECD. (2021). Ending the Shell Game: Cracking down on the Professionals who enable Tax and White Collar Crimes, s. 36. <https://www.oecd.org/tax/crime/ending-the-shell-game-cracking-down-on-the-professionals-who-enable-tax-and-white-collar-crimes.htm>

289 Verohallinto. (18.10.2021). Ne bis in idem -periaate ja verotus. Syventävä vero-ohje. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48877/ne-bis-in-idem--periaate-ja-verotus/>

kanssa toteutetuista toimista ja milloin osapuolten välillä on intressiyhteys. Veronkierron torjunnan lisäksi omistustietojen avoimuus palvelee myös korruption, rahanpesun ja harmaan talouden torjuntaa sekä talouspakotteiden seuranta.²⁹⁰

Suomessa osakeyhtiöt ovat velvollisia pitämään osakkeenomistajistaan ajantasaista osakasluetteloa. Arvo-osuusjärjestelmään liittyneiden yhtiöiden kohdalla osakasluettelon ylläpidosta vastaa arvopaperikeskus. Siihen liittymättömät yhtiöt ovat itse vastuussa osakasluettelon ylläpidosta. Molemmissa tapauksissa osakasluettelo on julkinen eli tiedot yhtiön osakkaista tulee antaa niistä kiinnostuneiden nähtäväksi.²⁹¹ Käytännössä tiedot listayhtiöiden osakkeenomistajista tai hallintarekisteröityjen osakkeiden kohdalla hallintarekisterin hoitajasta ovat julkisesti saatavilla arvopaperikeskuksesta. Muiden tulee pitää tiedot nähtävillä yhtiön pääkonttorissa.

Keskitetyn rekisterin puute hankaloittaa osakastietojen hankkimista arvo-osuusjärjestelmään liittymättömien yhtiöiden kohdalla, ja tekee omistustietojen salaamisesta helppoa. Muun muassa viranomaisten tiedonsaannin parantamiseksi listaamattomien yhtiöiden omistustietoja kerätään Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) ylläpitämään edunsaajarekisteriin. Kyse ei kuitenkaan ole kattavasta ja yleisöjulkisesta rekisteristä. Myös arvopaperikeskuksen ylläpitämistä osakasluetteloista puuttuvat tiedot hallintarekisteröityjen osakkeiden tosiasiallisesta omistajista. Omistustietojen avoimuutta voitaisiin parantaa merkittävästi edunsaajarekisteriä ja hallintarekisteriä korjaamalla.

5.2.3.1. Edunsaajarekisterin kattavuuden ja avoimuuden lisääminen

PRH:n ylläpitämä edunsaajarekisteri ei ole kattava rekisteri listaamattomien yhtiöiden osakkeenomistajista. Rekisteriin tulee toimittaa tiedot ainoastaan niistä henkilöistä, joiden suora tai välillinen omistusosuus tai äänimäärä yhtiössä ylittää 25 prosenttiin asetetun rajan, tai jotka muusta syystä (kuten osakassopimuksen perusteella) käyttävät yhtiössä määräysvaltaa. Korkean raja-arvon vuoksi tietojen rekisteröinniltä on helpohkoa välttyä jakamalla yhtiön omistus esimerkiksi perheenjäsenten kesken, sillä jo neljän omistajan kohdalla tasasuuret omistus- ja äänimäärät johtavat rekisteröintivelvoitteelta vapautumiseen. Rekisteröintivelvoitteen kiertäminen olisi huomattavasti vaikeampaa, jos raja asetettaisiin matalammalle, ja henkilön omistusosuudessa ja äänimäärässä huomioitaisiin myös lähipiirin omistus ja äänimäärä.

Edunsaajarekisterin avoimuudessa on niin ikään merkittäviä puutteita. Toisin kuin valtaosa muista EU-maista, Suomi ei ole missään vaiheessa avannut edunsaajarekisteriään suurelle yleisölle siitä huolimatta, että tätä edellytettiin niin kutsutussa 5. rahanpesudi-

290 Ks. esim. Tax Justice Network. (2023). Uses and purposes of beneficial ownership data. <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2024/01/Uses-and-purposes-of-BO-Data-briefing-14-Oct-2.pdf>

291 Ks. OYL 3:15 § ja 3:17 §. Osakeyhtiölaki 624/2006. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>

rektiivissä²⁹². Suomessa rekisterin tietoja voivat saada käyttöönsä ainoastaan tahot, joilla on tiedoille rahanpesulain mukainen käyttötarkoitus. Tällaisia tahoja ovat muun muassa tietyt viranomaiset sekä pankit ja muut yritykset, joilla on asiakkaan tuntemisvelvollisuus. Median edustajat sekä esimerkiksi kansalaisjärjestöt voivat saada edunsaajarekisterin tietoja vain silloin, kun tietoja tarvitaan rahanpesulain mukaiseen käyttötarkoitukseen eli esimerkiksi rahanpesun estämiseen.²⁹³ Esimerkiksi verovälttelyn tutkimista varten tietoja voi olla vaikea saada.

Niissäkin tapauksissa, missä tietojen käytölle on olemassa rahanpesulain mukainen käyttötarkoitus, tietojen saamista ja käytettävyyttä vaikeuttaa moni seikka. Tietoja voi ensinnäkin tilata vain yrityksen nimellä ja y-tunnuksella, eli tietojen pyytäminen esimerkiksi tietyn edunsaajan kaikista yritysytöksistä ei ole mahdollista. Tietopyynnöistä perittävät maksut voivat myös nousta monille freelancer-toimittajille ja kansalaisjärjestöille korkeiksi, ja tilauksen käsittelyssä saattaa pahimmillaan kestää monta viikkoa.

Tietojen saantia koskevat rajoitukset johtavat käytännössä siihen, ettei suurella yleisöllä ole pääsyä edunsaajarekisterin tietoihin. Myös toimittajien ja kansalaisjärjestöjen kohdalla ne johtavat tilanteeseen, jossa rekisteritietoja on mahdollista saada käyttöönsä vain hyvin rajatuissa tapauksissa. Tämä poikkeaa olennaisesti EU-maiden valtavrasta, joskin edunsaajarekisterien avoimuutta on päädytty useissa EU-maissa rajaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) vuonna 2022 antaman ratkaisun seurauksena²⁹⁴. EUT linjasi kahta eri tapausta koskevassa ratkaisussaan, ettei 5. rahanpesudirektiivin vaatimus kokonaan avoimista edunsaajarekistereistä ollut pätevä²⁹⁵. EUT perusteli ratkaisuaan sillä, että yleisöjulkisuuden ja henkilötietosuojan välisestä ristiriidasta johtuen edunsaajarekisterin julkisuus tulee ulottaa vain siihen asti, mikä on ehdottoman välttämätöntä rahanpesudirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Edunsaajatietojen saattamista kaikkien ulottuville ei nähty direktiivin tavoitteisiin peilaten ehdottoman välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi toimeksi, ja vaatimus rekisterien laajasta yleisöjulkisuudesta todettiin sillä perusteella pätemättömäksi.

292 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta. <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/843/oj>

293 Ks. esim. Patentti- ja rekisterihallitus. (7.2.2024). Edunsaajaote. Haettu 27.3.2024 osoitteesta <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/tietopalvelut/edunsaajaote.html>

294 Eri EU-maiden rekisterien avoimuudesta ja siinä tapahtuneista muutoksista ks. esim. Transparency International. (22.11.2023). EU court ruling on beneficial ownership registers: one year on, need for harmonized approach is clear. Haettu 27.3.2024 osoitteesta <https://www.transparency.org/en/blog/eu-court-ruling-on-beneficial-ownership-registers-legitimate-access>

295 Court of Justice of the European Union. (22.11.2022). Anti-money-laundering directive: the provision whereby the information on the beneficial ownership of companies incorporated within the territory of the Member States is accessible in all cases to any member of the general public is invalid. Press release 188/22. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-11/cp220188en.pdf>

EUT:in ratkaisun seurauksena muun muassa Saksa, Itävalta ja Irlanti rajoittivat edunsaajarekisteriensä avoimuutta, ja vaativat nyt Suomen tapaan, että tietoja pyytävällä taholla on jonkinlainen yhteys rahanpesun torjuntaan. Moni muu EU-maa on kuitenkin tulkinut, ettei EUT:in ratkaisu muodosta estettä edunsaajarekisterin yleisöjulkisuuden säilyttämiselle, vaan ainoastaan tekee yleisöjulkisuudesta jäsenmaille ei-pakollista. Suurelle yleisölle avoimia edunsaajarekistereitä on siten edelleen useissa EU-maissa.²⁹⁶

Myös EU:n toimielimet ottivat EUT:in ratkaisun huomioon neuvotellessaan muutoksista rahanpesudirektiiviin. Alkuvuodesta 2024 hyväksytyn 6. rahanpesudirektiivin mukaan journalistit, tutkijat ja kansalaisjärjestöt katsotaan oletusarvoisesti tahoiksi, joilla on oikeus saada käyttöönsä edunsaajarekisterin tietoja, ja joiden pääsy rekisteritietoihin on siten turvattu²⁹⁷. Tämä tulee edellyttämään sitä, että Suomi luopuu tapauskohtaisesta tietojen käyttötarkoituksen arvioinnista näiden toimijoiden kohdalla²⁹⁸. Kyseisten intressitahojen kohdalla tietojensaannin pitäisi siten helpottua tulevaisuudessa, kun direktiivi implementoidaan kansallisesti. Sen sijaan muut toimijat, kuten yritysten potentiaaliset asiakkaat ja yhteistyökumppanit sekä suuri yleisö, jäisivät edelleen vaille rekisteritietoja.

Koska laaja yleisöjulkisuus tukee parhaiten niin veronkierron, rahanpesun, korruption kuin talouspakotteiden kiertämisen ennaltaehkäisyä ja paljastamista, Suomen tulisi avata edunsaajarekisterinsä myös suurelle yleisölle. Samalla tietojen saamista vaikeuttavista maksuista tulisi luopua. Parhaiten tietojen hyödyntämistä palvelisi rekisteri, josta käyttäjät voisivat itse hakea tietoja erilaisia hakuja (kuten edunsaajan nimeä) käyttäen, ja josta tiedot olisivat saatavilla reaaliaikaisesti helposti käsiteltävässä dataformaatissa. Mikäli EUT:in ratkaisun tai 6. rahanpesudirektiivin tulkitaan aiheuttavan esteen sille, että kokonaan avoimesta edunsaajarekisteristä säädettäisiin rahanpesulaissa, tulee siitä säätää muualla lainsäädännössä. Tälle on hyvät perusteet, sillä kaikille avoin rekisteri palvelee monia muitakin tavoitteita kuin ainoastaan rahanpesun torjuntaa.

5.2.3.2. Hallintarekisteröityjen osakeomistusten saattaminen yleisöjulkisiksi

Arvo-osuusjärjestelmään liittyneiden yhtiöiden (eli esimerkiksi kaikkien Suomessa pörssi-listattujen yhtiöiden) kohdalla suorien omistusten yleisöjulkisuus toteutuu Suomessa ver-

296 Transparency International. (22.11.2023). EU court ruling on beneficial ownership registers: one year on, need for harmonized approach is clear. Haettu 27.3.2024 osoitteesta <https://www.transparency.org/en/blog/eu-court-ruling-on-beneficial-ownership-registers-legitimate-access>

297 Ks. neuvoston tiedote ja sen loppuun liitetty direktiiviteksti: Council of the European Union. (18.1.2024). Anti-money laundering: Council and Parliament strike deal on stricter rules. Press release. Haettu 27.3.2024 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/18/anti-money-laundering-council-and-parliament-strike-deal-on-stricter-rules/>

298 Ks. esim. Transparency International. (18.1.2024). EU reaches deal on anti-money laundering rules, ending uncertainty about how watchdogs will access information on companies' real owners. Press release. Haettu 27.3.2024 osoitteesta <https://www.transparency.org/en/press/eu-deal-anti-money-laundering-rules-ending-uncertainty-watchdogs-access-companies-real-owners>

rattain hyvin. Arvopaperikeskus ylläpitää yhtiöiden osakasluetteloita, ja tiedot tavallisten arvo-osuustilien kautta osakkeita omistavista ovat julkisia. Hallintarekisteröityjen omistusten kohdalla tilanne on kuitenkin toinen, sillä näiden tapauksessa osakasluetteloon kirjautuu osakkeenomistajan sijaan tieto hallintarekisterin hoitajasta. Tämä heikentää merkittävästi etenkin ulkomaisten osakeomistusten läpinäkyvyyttä ja avaa mahdollisuuksia monenlaisille väärinkäytöksille.

Hallintarekisterissä on kyse osakkeiden moniportaisesta omistamisesta. Tarve tällaiselle omistusmallille nousee sijoitustoiminnan rajat ylittävästä luonteesta. Hallintarekisteröinti mahdollistaa sen, että yhdessä maassa asuva sijoittaja pystyy sijoittamaan eri maiden pörssiissä listattuihin osakkeisiin ilman tarvetta avata arvo-osuustiliä jokaiseen arvopaperikeskukseen. Käytännössä sijoittaja tekee kaikki sijoituksensa oman säilyttäjäpankkinsa kautta, joka ohjaa varat säilytysketjunsä kautta eri maissa oleviin sijoituskohteisiin.²⁹⁹

Sijoittajan ja hallintarekisteröidyn osakkeen välisessä omistusketjussa voi olla useita eri maihin sijoittautuneita toimijoita. Suomen päässä hallintarekisteröityä omistusta hallinnoi tyypillisesti suomalainen sijoituspalveluyritys tai luottolaitos. Yksittäisen hallintarekisterin hoitajan omaisuudenhoitotilillä voi olla lukuisten eri sijoittajien lukuun hallittuja osakkeita. Osakkeet ovat hallintarekisterin hoitajan nimissä eikä arvopaperikeskukselle välity tietoa siitä, kenen lukuun niitä hallitaan.³⁰⁰

Hallintarekisteröidyissä omistuksissa on pääosin kyse ulkomaisten sijoittajien omistuksista, sillä Suomessa kotimaisten osakeomistusten hallintarekisteröinti on suomalaisilta kiellettyä. Suomalaisen sijoittajan omistuksen täällä liikkeelle lasketussa arvopaperissa tulee toisin sanoen olla aina kirjattuna kyseisen henkilön tai yhteisön nimissä olevalle arvo-osuustilille.³⁰¹ Todellisuudessa kieltoa voidaan kuitenkin kiertää esimerkiksi käyt-

299 Ks. esim. Valtiovarainministeriö. (2022). Tiedot suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevasta kaupoista ja kauppojen osapuolista. Selvitys, s. 3. <https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/torjunta/kuvat-videot-ja-tiedostot/tiedot-suomalaisia-hallintarekister%C3%B6ityj%C3%A4-p%C3%B6rssiosakkeita-koskevasta-kaupoista-ja-kauppojen-osapuolista.pdf>

300 Ks. esim. KPMG. (2023). Selvitys pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin. Selvitys, s. 15. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/144208576/Selvitys+p%C3%B6rssiyhti%C3%B6iden+hallintarekister%C3%B6ityjen+osakkaiden+tietojen+asettamisesta+saataville+julkiseen+rekisteriin+-+KPMG.pdf/6daa98ff-51c9-7bae-c81c-61eefc6a1835/Selvitys+p%C3%B6rssiyhti%C3%B6iden+hallintarekister%C3%B6ityjen+osakkaiden+tietojen+asettamisesta+saataville+julkiseen+rekisteriin+-+KPMG.pdf?t=1695014240355>

301 Valtiovarainministeriö. (2018). Pörssiyhtiöiden omistuksen julkisuus Suomessa: EU-oikeudellinen selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu – 30/2018, s. 15. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161094/VM_30_18_Porssiyhtioiden_omistuksen_julkisuus.pdf

tämällä ulkomaista välittäjäpalvelua³⁰² tai hankkimalla osakkeita ulkomaisen yhteisön nimiin hallintarekisteröidysti³⁰³.

Hallintarekisteröinnin vuoksi piiloon jäävää omistusosuutta voidaan pitää merkittävänä. Euroclear Finlandin tuoreimpien helmikuun 2024 loppua kuvastavien tilastojen mukaan hallintarekisteröityjen omistusten osuus Suomessa arvo-osuusjärjestelmään liittyneissä (listatuissa ja listaamattomissa) yhtiöissä ylittää 29 prosenttiin³⁰⁴. Euromääräisesti kyse on noin 140 miljardin euron omistusosuudesta³⁰⁵. Aikaisempina vuosina hallintarekisteröityjen omistusten osuus on liikkunut vielä huomattavasti korkeammassa lukemissa³⁰⁶ ja pörssiyhtiöiden kohdalla se nousee muita korkeammaksi. Valtiovarainministeriön mukaan ulkomaalaisomistuksessa oli vuonna 2022 noin puolet pörssilistatuista osakkeista.³⁰⁷

Hallintarekisteröityjen omistusten läpinäkyvyyden puute on merkittävä ongelma, koska se mahdollistaa monenlaisia väärinkäytöksiä. Esimerkiksi luvussa 4.3.5 kuvatut osinkopeusjärjestelyt ovat mahdollisia vain hallintarekisteröityjen osakkeiden tapauksessa, sillä niiden edellytyksenä on osakkeiden tosiasiallisen omistajan salaaminen veroviranomaisilta. Verovalvonnassa on myös tullut vastaan tapauksia, joissa suomalainen osakkeenomistaja on salannut ulkomaisen välittäjän kautta hankituilla hallintarekisteröidyillä osakkeilla käytyjä kauppia ja jättänyt myyntivoittoverot maksamatta³⁰⁸. Lisäksi läpinäkyvyyden puute lisää muun muassa sisäpiirikauppa- ja korruptionriskiä.

302 Valtiovarainministeriö. (2018). Pörssi-yhtiöiden omistuksen julkisuus Suomessa: EU-oikeudellinen selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu – 30/2018, s. 22. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161094/VM_30_18_Porssiyhtioiden_omistuksen_julkisuus.pdf

303 KPMG. (2023). Selvitys pörssi-yhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin. Selvitys, s. 17. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/144208576/Selvitys+p%C3%B6rssi-yhti%C3%B6iden+hallintarekister%C3%B6ityjen+osakkaiden+tietojen+asettamisesta+saataville+julkiseen+rekisteriin+-+KPMG.pdf/6daa98ff-51c9-7bae-c81c-61eefc6a1835/Selvitys+p%C3%B6rssi-yhti%C3%B6iden+hallintarekister%C3%B6ityjen+osakkaiden+tietojen+asettamisesta+saataville+julkiseen+rekisteriin+-+KPMG.pdf?t=1695014240355>

304 Euroclear Finland. (29.2.2024). Tilastot - Omistusrakenne. Haettu 31.3.2024 osoitteesta <https://www.euroclear.com/finland/fi/statistics/owner-structure.html>

305 Euroclear Finland. (29.2.2024). Tilastot - Ulkomaalaisomistus ja markkina-arvo. Haettu 31.3.2024 osoitteesta <https://www.euroclear.com/finland/fi/statistics/foreign-ownership-in-Finnish-companies.html>

306 KPMG. (2023). Selvitys pörssi-yhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin. Selvitys, s. 17. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/144208576/Selvitys+p%C3%B6rssi-yhti%C3%B6iden+hallintarekister%C3%B6ityjen+osakkaiden+tietojen+asettamisesta+saataville+julkiseen+rekisteriin+-+KPMG.pdf/6daa98ff-51c9-7bae-c81c-61eefc6a1835/Selvitys+p%C3%B6rssi-yhti%C3%B6iden+hallintarekister%C3%B6ityjen+osakkaiden+tietojen+asettamisesta+saataville+julkiseen+rekisteriin+-+KPMG.pdf?t=1695014240355>

307 Valtiovarainministeriö. (2022). Tiedot suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppajen osapuolista. Selvitys, s. 4. <https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/torjunta/kuvat-videot-ja-tiedostot/tiedot-suomalaisia-hallintarekister%C3%B6ityj%C3%A4-p%C3%B6rssiosakkeita-koskevista-kaupoista-ja-kauppajen-osapuolista.pdf>

308 Verohallinto. (2019). Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 7/2019, s. 10. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainv%C3%A4lisess%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf

Tapoja parantaa hallintarekisteröityjen omistusten yleisöjulkisuutta on selvitetty viimeisen vuosikymmenen aikana useampaan otteeseen. Valtiovarainministeriön vuonna 2014 julkaisemassa selvityksessä esitettiin, että Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) yhteyteen perustettaisiin uusi yleisöjulkinen rekisteri, johon omistustiedot kerättäisiin neljä kertaa vuodessa³⁰⁹. Tietojen toimittamisesta vastaisi hallintarekisterin hoitaja tai alisäilyttäjä. PRH:n hallinnoima rekisteri nostettiin esiin potentiaalisimpana vaihtoehtona myös ministeriön vuonna 2018 laatimassa selvityksessä³¹⁰.

Valtiovarainministeriön konsulttiyhtiö KPMG:ltä tilaamassa selvityksessä päädyttiin puolestaan suosittelemaan, ettei läpinäkyvyyttä parantaviin toimiin ryhdyttäisi lainkaan. Näkemystä perusteltiin yleisöjulkisuuden lisäämisen kustannuksilla sekä sen vaikutuksilla kilpailukykyyn, hallinnolliseen taakkaan ja mahdolliseen pääomapakoon.³¹¹ Minkäänlaista näyttöä tällaisten vaikutusten olemassaolosta ei kuitenkaan esitetty, ja perustelut ovat osin ristiriidassa eri toteutusvaihtoehtoja tarkastelevien osioiden kanssa: esimerkiksi hallinnollisen taakan ja kustannusten todetaan jäävän kohtuullisiksi niin PRH:n kuin arvopaperikeskuksenkin hallinnoimissa rekisterimalleissa. Eri toteutusvaihtoehtoja käsittelevien lukujen perusteella arvopaperikeskuksen ylläpitämä hallintarekisteröintiliite näyttäyty potentiaalisimpana vaihtoehtona. Tämän Ruotsissakin käyttöön otetun mallin vahvuuksia olisivat rekisterin kattavuus ja ajantasaisuus: tiedot osakkeiden omistajista tulisi toimittaa arvopaperikeskukselle aina, kun omistuksissa tapahtuu muutoksia. Myös selvityksessä käsitelty PRH:n vuosineljänneksittäin päivitettävä rekisteri olisi huomattava parannus nykytilanteeseen. Sen sijaan KPMG:n parhaana pitämää, liputusrajan laskemiseen perustuvaa mallia voi perustellusti pitää heikkona. Se lisäisi läpinäkyvyyttä vain hyvin merkittävien omistusten tapauksessa eikä omistustietoja esitetyssä toteutusmallissa rekisteröitäisi keskistetysti. Omistustietojen yleisöjulkisuus jäisi näin ollen edelleen heikoksi.³¹²

309 Valtiovarainministeriö. (2014). Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu. Työryhmämuistio VM 033:00/2014, s. 5–6. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/4fd7cb6b-dc48-4b5e-9215-c70f6fda237d/869637e9-40ef-40f3-9454-5a7a1ab7d520/JULKAISU_20140701141501.PDF

310 Valtiovarainministeriö. (2018). Pörssiyhtiöiden omistuksen julkisuus Suomessa: EU-oikeudellinen selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu – 30/2018, s. 51 ja 55. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161094/VM_30_18_Porssiyhtioiden_omistuksen_julkisuus.pdf

311 KPMG. (2023). Selvitys pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tietojen asettamisesta saataville julkiseen rekisteriin. Selvitys, s. 90. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/144208576/Selvitys+p%C3%B6rssi-yhti%C3%B6iden+hallintarekister%C3%B6ityjen+osakkaiden+tietojen+asettamisesta+saataville+julkiseen+rekisteriin+-+KPMG.pdf/6daa98ff-51c9-7bae-c81c-61eefc6a1835/Selvitys+p%C3%B6rssi-yhti%C3%B6iden+hallintarekister%C3%B6ityjen+osakkaiden+tietojen+asettamisesta+saataville+julkiseen+rekisteriin+-+KPMG.pdf?t=1695014240355>

312 Selvityksessä tarkasteltuja toteutusvaihtoehtoja sekä niiden vahvuuksia ja heikkouksia on käsitelty kattavammin Finnwatchin lausunnossa: Finnwatch. (30.10.2023). Lausunto valtiovainministeriölle hallintarekisteröityjen omistusten yleisöjulkisuutta koskevasta selvityksestä. <https://finnwatch.org/images/Lausunnot/Lausunto%20valtiovainministeriölle%20hallintarekisterin%20yleisöjulkisuuden%20lisaamista%20koskevasta%20selvityksesta.pdf>

5.2.3.3. Muut omistustietojen läpinäkyvyyttä tukevat toimet

Vuonna 2017 käyttöönotettu maiden välinen automaattinen tietojenvaihto on vaikeuttanut ulkomaisiin omistuksiin liittyvää verovälttelyä merkittävästi. Ennen tämän niin kutsutun CRS-tietojenvaihdon (*common reporting standard*) alkamista ulkomaisesta sijoitusomaisuudesta saatavia tuloja oli helppo salata veroviranomaisilta, koska Verohallinnon tiedonsaanti nojasi pitkälti verovelvollisten omiin ilmoituksiin. Nykyisellään Verohallinto saa tietoja suomalaisten ulkomailla hallinnoimasta finanssivarallisuudesta yli 100:sta automaattiseen tietojenvaihtoon osallistuvasta maasta. Tietojenvaihdon piirissä ovat muun muassa osingot, korot, myyntitulot ja tilisaldot.³¹³

CRS:n kautta saaduissa tiedoissakin on puutteensa. Ne eivät esimerkiksi ole riittävän yksityiskohtaisia, jotta verotusta voitaisiin toimittaa yksin niiden pohjalta, ja mukana eivät ole kaikki maat: joukosta puuttuu muun muassa Yhdysvallat.³¹⁴ Lisäksi tietojenvaihdon ulkopuolelle jää merkittäviä omaisuusluokkia, sillä sen piirissä ovat ainoastaan finanssisijoitukset. Viimeaikaisissa tutkimuksissa on havaittu viitteitä siitä, että CRS:n käyttöönotto on voinut saada aikaan sijoitusten siirtymistä finanssisijoituksista kiinteistösijoituksiin³¹⁵. Lisäksi tutkimuksissa on havaittu, että esimerkiksi Norjassa osa verovelvollisista on jättänyt ulkomaisia kiinteistöomistuksia raportoimatta veroviranomaisille.³¹⁶

Kiinteistöomistusten läpinäkymättömyys ei ole ongelma yksin veronkiertonäkökulmasta, sillä kiinteistökauppoja voidaan hyödyntää myös muun muassa rahanpesussa ja talouspakotteiden kiertämisessä. Muun muassa näistä syistä esimerkiksi tutkimuslaitos EU Tax Observatory on esittänyt, että CRS-tietojenvaihtoa laajennettaisiin koskemaan finanssisijoitusten ohella myös kiinteistöomistuksia³¹⁷. Myös G20-maiden OECD:ltä tilaamassa selvityksessä kiinteistöomistuksia koskeva maiden välinen tietojenvaihto esitettiin yhtenä keinona parantaa kiinteistöomistusten läpinäkyvyyttä. Pidemmän tähtäimen ratkaisuvaihtoehtona nähtiin myös kansalliset kiinteistörekisterit yhteenliittävän portaalin raken-

313 Ks. esim. Verohallinto. (2019). Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 7/2019, s. 6 ja 36. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainv%C3%A4lisess%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf

314 Ks. esim. Verohallinto. (2019). Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 7/2019, s. 36–38. https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainv%C3%A4lisess%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf

315 OECD. (2023). Enhancing International Tax Transparency on Real Estate: OECD Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, s. 9 <https://doi.org/10.1787/37292361-en>

316 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 33–35. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

317 Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaidis, P., & Zucman, G. (2023). Global Tax Evasion Report 2024. EU Tax Observatory Report, s. 86–87. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

taminen. Tämä mahdollistaisi ajantasaiset tietohaut kaikista mukaan liittyneiden maiden kiinteistörekistereistä.³¹⁸

Sekä maiden välisen tietojenvaihdon laajentaminen kiinteistöomistuksiin että keskitetty kiinteistörekisteri ovat kannatettavia ajatuksia. Keskitetyn rekisterin käyttöönotossa voitaisiin edetä ensin esimerkiksi EU-tasolla, minkä jälkeen rekisterin maantieteellistä kattavuutta ja sisällytettyjen omaisuusluokkien määrää olisi mahdollista laajentaa. Kiinteistöjen ohella rekisterin piiriin voitaisiin myöhemmin tuoda muita arvo-omaisuuseriä, kuten huvialukset, yksityislentokoneet ja taide-esineet. Askeleita tähän suuntaan ollaan jo ottamassa vuoden 2024 alussa neuvotellun rahanpesupaketin seurauksena³¹⁹. Uudistettu rahanpesudirektiivi tulee edellyttämään, että kaikissa EU-maissa otetaan käyttöön keskitetyt kiinteistörekisterit, joskaan näitä ei olla toistaiseksi yhdistämässä EU-tasolla. Lisäksi uudet rahanpesusäännökset velvoittavat jäsenmaissa toimivat luksustuotteiden myyjät raportoimaan rahanpesuviranomaisille tiedot ajoneuvo-, lentokone- tai huvialuskaupoista silloin, kun kohteen arvo ylittää direktiivissä määritetyn euromääräisen raja-arvon.

Suosituksukset

Omistustietojen avoimuudella on tärkeä rooli niin veronkierron, korruption, rahanpesun kuin sanktioiden kiertämisen ennaltaehkäisyssä ja paljastamisessa. Omistustietojen avoimuuden vahvistamiseksi:

- Edunsaajarekisterin ilmoitusvelvollisuutta koskeva omistus- ja äänivaltaraja tulee laskea 25 prosentista 10 prosenttiin, ja henkilön omistusosuudessa ja äänimäärässä tulee huomioida myös lähipiirin hallussa oleva omistus ja äänimäärä. Suomen tulee lisäksi edistää vastaavien muutosten tekemistä myös EU:n rahanpesudirektiiviin.
- Edunsaajarekisteri tulee muuttaa kaikille avoimeksi, reaaliaikaiseksi ja maksuttomaksi. Mikäli tätä ei voida EUT:in 22.11.2022 antaman päätöksen tai 6. rahanpesudirektiivin vuoksi toteuttaa rahanpesulain puitteissa, tulee rekisterin yleisöjulkisuudesta säätää muualla lainsäädännössä.
- Hallintarekisteröidyt osakeomistukset tulee saattaa yleisöjulkisiksi esimerkiksi arvopa-perikeskuksen yhteyteen perustettavien julkisten hallintarekisteriluetteloiden avulla.

318 OECD. (2023). Enhancing International Tax Transparency on Real Estate: OECD Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, s. 14. <https://doi.org/10.1787/37292361-en>

319 Ks. neuvoston tiedote ja sen loppuun liitetty direktiiviteksti: Council of the European Union. (18.1.2024). Anti-money laundering: Council and Parliament strike deal on stricter rules. Press release. Haettu 1.4.2024 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/18/anti-money-laundering-council-and-parliament-strike-deal-on-stricter-rules/>

- Suomen tulee pyrkiä edistämään kiinteistöjä ja muita arvo-omaisuuseriä koskevien omistustietojen vaihtoa eri maiden veroviranomaisten kesken sekä tukea kansainvälisen arvo-omaisuuseriä koskevan omaisuusrekisterin käyttöönottoa.

5.2.4. Verotustietojen julkisuuden laajentaminen

Verotusasiakirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä tietoja, mutta avoimuuden ja yhteiskunnallisen keskustelun tukemiseksi muun muassa osa tuloverotuksen tiedoista on säädetty julkisiksi. Yhteisöverotuksen julkisia tietoja ovat esimerkiksi tieto yrityksen verotettavasta tulosta ja maksuunpantujen yhteisöverojen määrästä. Henkilöasiakkaan kohdalla julkisia ovat muun muassa tiedot valtionverotuksessa veronalaisista ansio- ja pääomatuloista.³²⁰

Julkisten verotietojen laatua heikentää olennaisesti se, että henkilötuloverotuksen julkiset tiedot rajautuvat nykyisellään veronalaisiin tuloihin. Julkisista tiedoista puuttuvat toisin sanoen kokonaan verovapaat tulot. Kyse ei ole pienestä osuudesta. Verohallinnon mukaan julkiset ansiotulotiedot pitivät vuonna 2021 sisällään vain 83 % kaikista ansiotuloista. Pääomatulojen puolella tilanne oli vielä huonompi: julkisissa tiedoissa näkyi vain 79 % pääomatuloista.³²¹ Aikaisempina vuosina julkisten tietojen ulkopuolelle jäävien pääomatulojen osuus on ollut vieläkin korkeampi.

Euromääräisesti yhteensä 17,5 miljardin euron pääomatuloista julkisten tietojen ulkopuolelle jäi vuonna 2021 noin 3,6 miljardia euroa³²². Tämä vääristää etenkin suurituloisimpien julkisia tulotietoja, koska pääomatuloja – mukaan lukien verovapaita pääomatuloja – saadaan eniten ylimmissä tuloluokissa. Suurin yksittäinen verovapaa pääomatuloerä on listaamattomilta osakeyhtiöiltä saadut verovapaat osingot (ks. luku 4.3.6). Niiden kokonaismäärä nousi vuonna 2021 noin 2,2 miljardiin euroon. Summasta yli puolet maksettiin yli 100 000 euroa veronalaista tuloa saaneille. Yli 55 000 euroa veronalaista tuloja saaneiden osuus oli lähes 80 prosenttia listaamattomilta yhtiöiltä saatujen verovapaiden osinkojen kokonaismäärästä.³²³

320 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1346/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19991346>

321 Verohallinto. (6.11.2023). Julkiset verotiedot eivät kerro kaikkea henkilöiden tuloista – vuonna 2021 julkisten tietojen ulkopuolelle jäi lähes viidennes tuloista ja miljoonatuloja saaneita oli yli 200 todellista vähemmän. Lehdistötiedote. Haettu 28.3.2024 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/lehdist%C3%B6tiedotteet/2023/julkiset-verotiedot-eivat-kerro-kaikeea-henkiloiden-tuloista--vuonna-2021-julkisten-tietojen-ulkopuolelle-jai-lahes-viidennes-tuloista-ja-miljoonatuloja-saaneita-oli-yli-200-todellista-vahemman/>

322 Verohallinto. (6.11.2023). Julkiset verotiedot eivät kerro kaikkea henkilöiden tuloista – vuonna 2021 julkisten tietojen ulkopuolelle jäi lähes viidennes tuloista ja miljoonatuloja saaneita oli yli 200 todellista vähemmän. Lehdistötiedote. Haettu 28.3.2024 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/lehdist%C3%B6tiedotteet/2023/julkiset-verotiedot-eivat-kerro-kaikeea-henkiloiden-tuloista--vuonna-2021-julkisten-tietojen-ulkopuolelle-jai-lahes-viidennes-tuloista-ja-miljoonatuloja-saaneita-oli-yli-200-todellista-vahemman/>

323 Osinkojen määrä ja jakautuminen tuloluokittain Verohallinnon tilastotietokannasta (henkilöasiakkaiden tuloverotilasto, 15.1 Tulotasotilasto).

On vaikea löytää perusteita sille, miksi veronalaisten tulojen tulisi olla julkisia, mutta euromääräisesti ja saajamääriltään merkittävät verovapaat tulot tulisi salata. Nykyisellään julkiset verotiedot voivat jopa ohjata tiedon käyttäjiä harhaan. On hyvin todennäköistä, että esimerkiksi moni median julkaisemia suurituloisimpien verotietoja lukeva erehtyy luulemaan, että julkaistut tulot ja veroprosentit kuvastavat kyseessä olevien henkilöiden kokonaistuloja ja niistä laskettua kokonaisveroastetta. Verovapaiden tulojen puuttuminen heikentää siten merkittäväällä tavalla julkisten verotietojen laatua ja oikeellisuutta, ja ohjaa harhaan yhteiskunnallista keskustelua.

Suosituksukset

Julkisten verotietojen laadun ja oikeellisuuden parantamiseksi myös verovapaat tulot tulisi säätää julkisiksi. Tulot ilmoitetaan jo nykyisellään veroilmoituksella, joten tietojen julkistaminen olisi tarvittavien lakimuutosten jälkeen yksinkertaista.

5.2.5. Panostukset verotutkimukseen

Veropohjan aukkojen tunnistamista ja niiden merkityksen arvioimista edistäisi olennaisesti se, jos aiheesta ja siihen liittyvistä ajankohtaisista ilmiöistä tuotettaisiin nykyistä kattavammin tutkimustietoa. Tätä tavoitetta voitaisiin tukea ohjaamalla resursseja verovälttelyyn ja aggressiiviseen verosuunnitteluun keskittyvään tutkimukseen.

Valtiovarainministeriö laati vuonna 2022 kaksi aiheeseen liittyvää selvitystä. Näistä ensimmäisessä selvitettiin mahdollisuutta laajentaa nykyisellään yksinomaan yritystoimintaan liittyvän harmaan talouden tutkimiseen keskittyvän Verohallinnon alaisen Harmaan talouden selvitysyksikön toimintamandaattia siten, että yksikkö voisi jatkossa tuottaa tutkimusta myös yksityishenkilöiden toimintaan liittyen³²⁴. Selvityksen perusteella toimintavaltuuksien laajentamisesta olisi useita hyötyjä. Se muun muassa tehostaisi selvitysyksikölle määritetyn tiedontuottamis- ja jakamistehtävän toteutusta ja parantaisi viranomaisten tiedonsaantia. Pidemmällä tähtäimellä se voisi myös pienentää luonnollisten henkilöiden toiminnassa ilmenevästä harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta aiheutuvaa verovajetta. Muutoksen todettiin kuitenkin edellyttävän muutoksia lakiin harmaan talouden selvitysyksiköstä³²⁵ ja toistaiseksi prosessia lakimuutosten toteuttamiseksi ei ole käynnistetty.

324 Valtiovarainministeriö. (2022). Selvitys Harmaan talouden selvitysyksikön toimialan laajentamisesta yksityishenkilöiden toimintaan ja muista selvitysyksikköä koskevan lain muutostarpeista.

325 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 1207/2010. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101207>

Toisen valtiovarainministeriön laatiman selvityksen tavoitteena oli kartoittaa vaihtoehtoisia tapoja aggressiiviseen verosuunnitteluun keskittyvän riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamiseksi³²⁶. Tarkastelussa arvioitiin voitaisiinko aggressiivisen verosuunnittelun tutkimiseen kohdentaa varoja jo nykyisellään verotutkimusta tekevien instituutioiden kautta. Tällaisiksi toimijoiksi tunnistettiin selvityksessä yliopistot, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) sekä Verohallinto. Lisäksi selvityksessä arvioitiin mahdollisuutta perustaa Suomeen kokonaan uusi verotutkimuskeskus.

Resurssien pysyväluonteinen kohdentaminen tietyn teeman tutkimukseen nähtiin ongelmalliseksi sekä yliopistojen että VATT:in kohdalla. Käytännössä sen nähtiin olevan ristiriidassa näiden tahojen itsehallinnon ja tieteellisen vapauden kanssa. Selvityksessä nostettiin kuitenkin esiin yliopistojen mahdollisuudet hakea tutkimusrahoitusta näihin teemoihin Suomen Akatemia tai VN TEAS -instrumentista. Näissä on kuitenkin kyse avoimesti kilpailuista rahoitusinstrumenteista, joiden kautta rahoitusta voidaan myöntää vain määräaikaikaisille ja yksilöidyille tutkimushankkeille. Ne eivät toisin sanoen sovellu toiminnan pitkäaikaiseen rahoitukseen.³²⁷ Valtiovarainministeriön selvityksen laatimisen jälkeen VN TEAS -instrumentti on lopetettu³²⁸. Suomen Akatemia sen sijaan päätyi jo ennen valtiovarainministeriön selvityksen valmistumista valitsemaan Tampereen yliopiston, Helsingin yliopiston ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen muodostaman Verotutkimuksen huippuyksikön yhdeksi rahoituskohteeksi³²⁹. Suomen Akatemia rahoittaa huippuyksikön toimintaa vuosien 2022–2029 ajan.

Tarkastelussa oli myös kokonaan uuden verotutkimuskeskuksen perustaminen. Esimerkiksi Norjassa on päädytty tähän ratkaisuun, ja paikallisen kauppakorkeakoulun yhteydessä toimii muun muassa paikallisen verohallinnon kanssa yhteistyötä tekevä, valtion rahoittama verotutkimuskeskus. Selvityksessä uuden verotutkimuskeskuksen perustamisen nähtiin olevan mahdollista, mutta epätarkoituksenmukaista. Jälkimmäistä perusteltiin sillä, että Suomessa on jo verotutkimusta tekeviä tahoja, kuten VATT.³³⁰ Peruste on erikoinen ottaen huomioon, että tutkimustoiminnan laajentamista VATT:ille kanavoidun rahoituksen turvin pidettiin samaisessa selvityksessä ongelmallisena.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uusi aggressiiviseen verosuunnitteluun keskittyvä tutkimustoiminta olisi luontevinta sijoittaa Verohallinnon alaisuuteen. Sen alkuun

326 Valtiovarainministeriö. (2022). Selvitys aggressiivista verosuunnittelua koskevan riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamisesta.

327 Valtiovarainministeriö. (2022). Selvitys aggressiivista verosuunnittelua koskevan riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamisesta, s. 41–44.

328 Valtioneuvoston kanslia. (19.12.2023). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta lakkautetaan. Tiedote. Haettu 28.3.2024 osoitteesta <https://vnk.fi/-/valtioneuvoston-selvitys-ja-tutkimustoiminta-lakkautetaan>

329 Tampereen yliopisto. (14.10.2021). Verotutkimuksen huippuyksikkö tuottaa uutta tietoa verotuksesta ja tulonsiirroista. <https://www.tuni.fi/ajankohtaista/verotutkimuksen-huippuyksikko-tuottaa-uutta-tietoa-verotuksesta-ja-tulonsiirroista>

330 Valtiovarainministeriö. (2022). Selvitys aggressiivista verosuunnittelua koskevan riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamisesta, s. 43–44.

saattamisen esitettiin tapahtuvan kaksivuotisen pilottihankkeen muodossa, ja hankkeen rahoituksen esitettiin tulevan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmasta.³³¹ Pilottihankkeen käynnistämistä päätettiin loppuvuodesta 2022³³². Vaikka hankkeen käynnistämistä voidaan pitää hyvänä ensiaskeleena aggressiiviseen verosuunnitteluun keskittyvän tutkimustoiminnan laajentamisessa, herättää pilottihankkeen lyhyt kesto ja harmaan talouden toimenpideohjelmasta tuleva rahoitus huolta tutkimustoiminnan jatkumisesta ja riittävästä laajuudesta. Näistä varmistumiseksi toiminnalle tulisi osoittaa riittävät ja pitkäkestoiset resurssit.

Suosituks

Jotta aggressiivisesta verosuunnittelusta, verovälttelystä ja harmaan talouden ilmiöistä olisi mahdollista saada nykyistä kattavampaa tutkimustietoa, tulisi tutkimuksesta vastaavien tahojen toimintamandaattien riittävästä laajuudesta ja rahoituksesta varmistua. Tämä edellyttäisi seuraavia toimenpiteitä:

- Harmaan talouden selvitysyksikön toimintavaltuudet tulisi ulottaa myös yksityishenkilöiden harjoittamaan toimintaan. Tämä on mahdollista toteuttaa lakiin Harmaan talouden selvitysyksiköstä tehtävillä muutoksilla.
- Aggressiiviseen verosuunnitteluun keskittyvän tutkimuksen pitkäaikaisesta toteutumallista tulee päättää ennen nyt käynnissä olevan kaksivuotisen pilottihankkeen päättymistä. Samassa yhteydessä tutkimusalaa voisi olla perusteltua laajentaa aggressiivisesta verosuunnittelusta muunkinlaiseen (myös yksityishenkilöiden toiminnan kattavaan) verovälttelyyn. Tarkoituksenmukaisimpia toteutusvaihtoehtoja pitkäjänteiselle tutkimustoiminnan laajentamiselle voisivat olla uuden verotutkimuskeskuksen perustaminen tai näihin tarkoituksiin varatun rahoituksen suuntaaminen esimerkiksi Verotutkimuksen huippuyksikölle.
- Sekä aggressiiviseen verosuunnitteluun keskittyvälle tutkimustoiminnalle että Harmaan talouden selvitysyksikölle tulee taata riittävät resurssit sekä tutkimustoiminnan riittävän laajuuden että pitkäjänteisyyden turvaamiseksi.

331 Valtiovarainministeriö. (2022). Selvitys aggressiivista verosuunnittelua koskevan riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamisesta, s. 45–46.

332 Verohallinto. (n.d.). Aggressiivisen verosuunnittelun tutkimustoiminnan laajentamista selvitetään. Haettu 28.3.2024 osoitteesta <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/hankkeet-ja-valvonta-2023/>

6. Yhteenveto

Ilman riittäviä verotuloja valtiot eivät voi kantaa niille kuuluvaa vastuuta ihmisoikeuksista. Useat ihmisoikeussopimukset edellyttävätkin valtioita mobilisoimaan riittävät resurssit sopimuksissa määriteltyjen ihmisoikeuksien toteuttamiseksi. Ihmisoikeuselimet ovat useissa kannanotoissaan edellyttäneet valtioilta progressiivista verotusta ja tiiviitä veropohjia. Lisäksi ne ovat nostaneet esiin, että valtioiden veropoliittiset ratkaisut eivät saa aiheuttaa veromenetyksiä muille maille ja vaikeuttaa näin niiden taloudellisia mahdollisuuksia ihmisoikeuksista huolehtimiseen. Verotus on siis keskeinen ihmisoikeuskysymys.

Tässä Finnwatchin raportissa on käyty läpi niin kansainvälisen kuin kansallisen verojärjestelmän ongelmia, jotka estävät tai vaikeuttavat verotulojen keräämistä. Raportti keskittyy yritystoimintaan liittyvän verotuksen ja sen avoimuuden puutteisiin. Raportti nostaa esiin yhteensä yli 40 toimenpidesuositusta, joilla yritystoimintaan liittyvää verojärjestelmää ja sen avoimuutta tulisi korjata.

Raportissa on käyty läpi yritysverojärjestelmän viimeaikainen kansainvälinen kehitys. OECD:n ja G20-maiden johdolla aivan viime vuosina aikaansaadut uudistukset ovat joiltain osin korjaamassa globaalin yritysverojärjestelmän ongelmia. Voimaan astunut minimiyhteisövero on kuitenkin kansainvälisesti vertailtuna liian matala. Minimiyhteisöveroa koskevaan sääntelyyn on myös jäänyt ongelmakohtia, jotka mahdollistavat haitallisen verokilpailun jatkamisen muun muassa verotukien tarjoamisen muodossa. Sääntelyyn lisätty niin sanottu kotimainen täydennysvero avaa niin ikään mahdollisuuksia veroparatiisitoiminnan jatkumiselle.

Minimiyhteisöveron korottamisen ja sitä koskevan sääntelyn korjaamisen lisäksi tarvitaan verotusoikeuden jakautumista koskevien sääntöjen uudistamista. OECD-lähtöinen niin kutsuttu Pilari 1 -esitys vastaa tähän tarpeeseen vain osittain. Euroopan unionissa käynnistetyt lukuisat verotusoikeuksien uudelleenjakamiseen tähtäävät hankkeet ovat puolestaan järjestäen kaatuneet jäsenmaiden vastustukseen. Nyt käsittelyssä oleva uusin BEFIT-malli on monelta osin epätarkoituksenmukainen, eikä vastaa enää uudistukselle alun perin asetettuja tavoitteita.

Kansainvälistä yritysverotusta koskevien ongelmien ratkaisemista vaikeuttavatkin myös päätöksenteon rakenteelliset ongelmat. Euroopan unionissa verotusta koskevat lainsäädäntöhankkeet edellyttävät yksimielisyyttä, eli jo yksikin jäsenvaltio voi halutessaan estää uudistusten etenemisen. Globaalilla tasolla taas ongelmana on, että köyhimpien maiden ääni ei kuulu riittävällä tavalla OECD- ja G20-maiden johdolla tehtävässä päätöksenteossa. EU:ssa ongelmia voitaisiin ratkaista niin kutsutun tiiviimmän yhteistyön avulla, eli etenemällä lainsäädäntöhankkeissa ensin vain joidenkin jäsenmaiden kesken. Toinen vaihtoehto olisi tukeutua määräenemmistöpäätökset mahdollistavaan 116 artiklaan.

Tämä on mahdollista tilanteissa, joissa verolainsäädännöllä pyritään puuttumaan kilpailua vääristäviin verokäytänteisiin. Globaalilla tasolla ratkaisuna on YK:n veroyhteistyön tiivistäminen sekä YK:n alaisuudessa laadittavan veroja koskevan puitesopimuksen laatiminen.

Kansallisesti raportti osoittaa lukuisia tarpeita tiivistää Suomen omaa veropohjaa. Suomen korkovähennysrajoitukset ovat edelleen monelta osin puutteellisia ja mahdollistavat verovälttelyn esimerkiksi pilkkomalla lainoja useisiin konserniyhtiöihin. Yhteisetuudet eivät ole Suomessa lainkaan korkovähennysrajoitusten piirissä, ja meillä on edelleen voimassa erittäin antelias siirtymäsäännös, joka mahdollistaa vanhojen lainojen korkojen vähentämisen kokonaan ilman korkovähennysrajoituksia. Nämä puutteet mahdollistavat voitonsiirron matalamman verotuksen maihin.

Suomen väliyhteisölaki odottaa edelleen korjaamista eikä sillä nykyisellään pystytä riittävän tehokkaasti puuttumaan verovälttelyyn ETA-alueella. Väliyhteisölaki ei myöskään nykyisessä muodossa puutu esimerkiksi verolomien avulla harjoitettavaan haitalliseen verokilpailuun. Kansallista yleistä veronkiertopykälää taas tulisi muuttaa siten, etteivät vähäiset liiketoiminnalliset perusteet estä sen soveltamista.

Raportissa kiinnitetään huomioita myös pääomatuloverotusta koskeviin veropohjan aukkoihin. Yrityksen maksama yhteisövero ja omistajan maksamat pääomatuloverot muodostavat kokonaisuuden, joka yhdessä määrittää yritystoiminnasta saatuun tuloon kohdistuvan verotuksen tason. Kansainvälisten yhteisöverouudistusten ja yhteisöveropohjan tiivistämistä koskevien hankkeiden edettyä voidaan nähdä, että verokilpailu on entistä enemmän siirtymässä kohti pääomatuloverotusta.

Lisääntyvästä verokilpailusta huolimatta kansainvälinen yhteistyö pääomatulojen verotuksen varmistamiseksi on vasta alkutekijöissään. Varakkaiden yksityishenkilöiden saamille tuloille tulisikin asettaa kansainvälinen minimivero, jolla varmistettaisiin kaikkien tulojen veronalaisuus ja rajoitettaisiin maiden välistä verokilpailua. Koska nykyinen tulokäsitys jättää kokonaan verotuksen ulkopuolelle tulot, jotka kertyvät esimerkiksi varakkain henkilön sijoituksia hallinnoivaan holdingyhtiöön, voisi vero olla perusteltua toteuttaa myös realisoitumattomat arvonnousut kattavana verona tai varallisuusverona. Näistä jälkimmäinen voisi olla yksinkertaisemmin toteutettavissa. EU-tasolla tulee lisäksi yhdenmukaistaa jäsenmaiden arvonnoususäännökset ja asettaa rajat varakkaita maahanmuuttajia houkutteleville verohelpotuksille.

Myös kansallisesti Suomessa on paljon tehtävää omistamisen veropohjan aukkojen tukkimiseksi. Suomesta puuttuu luonnollisia henkilöitä koskeva arvonnousuvero, ja meillä on mahdollistettu arviolta 50 miljardin sijoitusvarallisuuden ohjaaminen verotusta lykkääviin ja veropohjaa rapauttaviin sijoitusinstrumentteihin. Meillä ei myöskään ole lähdeveroa osinkoverosta vapautetuille toimijoille, mikä johtaa veropohjan vuotamiseen Suomen rajojen ulkopuolelle.

Lähdeveropetoksiin puuttumista helpottaisi, jos osakkeen omistaja ja osinkoetuuden tosi-asiallinen edunsaaja olisi määritelty lainsäädännössä. Yleisesti aggressiivista verosuunnittelua ja veronkiertoa voitaisiin suitsia kieltämällä ja sanktioimalla veronkierrossa avustaminen. Tarpeelliseksi on nähty myös selvityksen käynnistäminen rahastojen verotuksen uudistamiseksi.

Merkittävin kansallisen veropohjan aukko Suomessa on listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverohuojennus, jonka epäkohdista on asiantuntijoiden keskuudessa laaja yhteisymmärrys. Uusimpana ongelmana osinkoverohuojennukseen liittyvät nopeasti lisääntyneet osakevaihtojärjestelyt, joissa keinotekoisilla holdingyhtiöjärjestelyillä tavoitellaan niin osinkoverotuksen kuin myöhemmän myyntivoittoverotuksen välttämistä. Osinkoverohuojennuksen lisäksi antelias hankintameno-olettama ja perustuslain vastaiseksi arvosteltu sukupolvenvaihdoshuojennus rapauttavat merkittävästi veropohjaa.

Raportti nostaa esiin myös merkittävät puutteet Suomen solmimissa verosopimuksissa. Suomella on voimassa useita niin sanottuja nollaverosopimuksia, jotka poistavat Suomelta verotusoikeuden Suomesta saatuihin tuloihin. Puutteet verosopimuksissa estävät Suomea verottamasta tiettyihin maihin maksettavia osinkoja sekä ruokkivat osinkopeuksi kutsuttuja veronkiertojärjestelyjä. Verosopimuspuutteet estävät tietyissä tilanteissa myös metsistä ja muista kiinteistöistä saatavien myyntivoittojen verottamisen sekä vaikeuttavat Suomessa kertyneiden arvonnousujen verottamista verovelvollisten maastamuuttotilanteissa.

Suomen veropohjan aukot ovat osaltaan seurausta myös verojärjestelmän läpinäkyvämmästä: julkinen keskustelu verotuksen epäkohdista on vaikeaa, sillä monia verotuksen arvioinnin kannalta keskeisiä tietoja on vaikeaa tai mahdotonta saada. Yritysten omistustiedot ovat olleet meillä pitkään läpinäkymättömiä eivätkä verovapaat tulot ole yleisöjulkisuuden piirissä. Suomi on myös jättämässä käyttämättä kaikki kansalliset mahdollisuudet yritysten julkisen maakohtaisen veroraportoinnin laajentamiseksi, minkä seurauksena iso osa yritysten voitonsiirtojärjestelyistä jää piiloon myös uuden sääntelyn astuttua voimaan. Verotusta koskevien oikeudenkäyntiasiakirjojen yleisöjulkisuutta on rajattu ja panostukset veropohjan aukkojen tutkimiseen ovat olemattomalla tasolla.

Kaikkiaan Finnwatch arvioi, että Suomi voisi veropohjan aukkoja tukkimalla kerätä yli miljardi euroa lisää verotuloja nostamatta nimellisiä verokantoja. Edellä mainittuun arvioon on laskettu mukaan vain ne veropohjan aukot, joiden aiheuttamasta verovajeesta on olemassa ministeriöiden virallisia tai muita tutkimukseen pohjautuvia arvioita.

LIITE 1: Vero- ja läpinäkyvyysuositukset kootusti

1. Suomen tulee edistää kansainvälisillä foorumeilla, kuten OECD:ssä, YK:ssa ja – sikäli kuin mahdollista – myös EU:ssa, seuraavia muutoksia kansainvälisen minimiveron kehittämiseksi:
 - Minimiveron taso tulee nostaa vähintään 20 prosenttiin.
 - Soveltamisalan määrittävää liikevaihtorajaa sekä pienempien toimintamaiden ulosrajaamisen mahdollistavia de minimis -rajoja tulee laskea.
 - Veropohjaa kaventavasta substanssiperusteista poikkeuksesta tulee luopua.
 - Maiden mahdollisuuksia tarjota yrityksille efektiivistä veroastetta pienentäviä verotuksia tulee rajata.
 - Lisäksi verotussääntöjä tulee uudistaa niin, että ne takaavat täydennysverotulojen oikeudenmukaisen jakautumisen, ja luovat maille aidon kannusteen nostaa yleistä yhteisöverokantaa ja luopua haitallisista verokannustimista. Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi luopumalla kotimaisista täydennysveroista sekä antamalla aliverotettujen voittojen säännölle ensisijainen rooli suhteessa tuloslukemissääntöön. Vaihtoehtoisesti minimiverotulojen jako voisi perustua yhteen tasapuolisesti erilaisia maita kohtelevaan jakokaavaan.
2. Suomen tulee allekirjoittaa STTR-sääntöä koskeva monenkeskinen sopimus ja ryhtyä viiveettä toimiin verosopimusten muuttamiseksi niiden kehittyvien maiden kanssa, jotka eivät liity monenkeskiseen sopimukseen.
3. Suomen tulee pyrkiä varmistamaan, että komission esittämää BEFIT-mallia kehitetään aidon konserniverojärjestelmän suuntaan. Verotulojen allokointiin ehdotetusta siirtymäkauden allokointisäännöstä tulee luopua, ja verotulojen kaavamaiseen jakoon tulee siirtyä heti uudistuksen voimaantulosta alkaen. Jakokaavan tulee perustua reaalisia toimintoja kuvaaviin tunnuslukuihin, kuten myyntiin sekä henkilöstön ja aineellisen omaisuuden määriin kussakin toimintamaassa. Aineeton omaisuus ja rahavarat on perusteltua jättää pois jakokaavasta, koska ne ovat helpon liikuteltavuutensa sekä arvostukseen liittyvän arvionvaraisuuden vuoksi alttiita verosuunnittelulle. Veropohjan on oltava tiivis. Hallinnollisten hyötyjen saavuttamiseksi uudesta veromallista olisi myös perusteltua tehdä pakollinen kaikille EU-alueella toimiville yrityksille eli sen tulisi korvata kokonaan nykyiset kansalliset yritysverojärjestelmät. Vaihtoehtoisesti EU-maiden yhteistä verojärjestelmää voitaisiin rakentaa CCCTB-mallin pohjalta.
4. Suomen tulee allekirjoittaa ja ratifioida OECD:n Pilari 1:n Amount A:ta koskeva monenvälinen yleissopimus. Suppeudestaan huolimatta yleissopimus auttaisi voimaan astuessaan turvaamaan markkina-alueille edes jonkinlaiset verotusoikeudet kaikista

suurimpien monikansallisten yritysten tuloksiin ja toimisi siten tärkeänä väliaikaisratkaisuna ennen kokonaisvaltaisemmasta konserniverouudistuksesta sopimista.

5. Pilari 1:n suppeudesta ja sen voimaansaattamiseen liittyvästä epävarmuudesta johdettua Suomen tulee ryhtyä yhdessä muiden maiden kanssa suunnittelemaan myös vaihtoehtoisia (ja mieluiten kattavampia) toimia verotusoikeuksien uudelleenallokoimiseksi. Lyhyellä aikavälillä digiyhtiöiden verotushaasteisiin voitaisiin vastata esimerkiksi YK:n malliverosopimuksen 12 b artiklaan pohjaavan verosäännöksen käyttöönotolla YK:n verokomitean valmistelemaa pikakaistainstrumenttia hyödyntäen. Pidemmällä tähtäimellä koko kansainvälinen yritysverojärjestelmä tulee korvata konsernitason verotukseen ja verotulojen kaavamaiseen jakoon pohjautuvalla verojärjestelmällä.
6. EU:ssa useat tärkeät verohankkeet ovat törmänneet päätöksiltä edellytettävään yksimielisyysvaatimukseen, joka antaa hyvin vahvan neuvotteluaseman muun muassa EU:n omille veroparatiiseille. Suomen tulee tukea relevanttien veroaloitteiden käsittelyä määräenemmistöpäätökset mahdollistavan artiklan 116 alla. Jos tämä ei ole mahdollista, tulee veropohjan turvaamisen kannalta tärkeiden hankkeiden kohdalla harkita aina myös niin kutsutun tiiviimmän yhteistyön mahdollisuutta. Pidemmällä tähtäimellä EU:ssa tulee löytää keinot siirtyä verotusta koskeissa asioissa määräenemmistöpäätöksiin.
7. Suomen tulee osoittaa selkeä tukensa YK:n veroyhteistyön tiivistämiselle ja YK:n alaisuudessa laadittavan veroja koskevan puitesopimuksen laatimiselle. Suomen on myös tärkeää olla mukana verosopimuksesta käytävissä neuvotteluissa tukemassa veroratkaisuja, jotka vahvistavat kansainvälisen verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta, torjuvat verovälttelyä ja lisäävät läpinäkyvyyttä.
8. Korkovähennysrajoituksia tulee korjata.
 - Voiton siirtomahdollisuuksien rajaamiseksi korkomenojen euromääräisiä rajoja tulee siirtyä tarkastelemaan konsernitason ja/tai rajoja tulee laskea nykyisestä. Lisäksi EBITDA-rajaa tulee laskea nykyisestä 25 prosentista.
 - Korkovähennysrajoitukset tulee saattaa koskemaan yhteismetsiä ja muita yhteisuuksia, koska yhteisuuksia voidaan nykyisellään hyödyntää voitonsiirrossa.
 - Korkovähennysrajoituksiin sisältyvä siirtymäsäännös tulee poistaa, koska se antaa perusteettomasti ison veroedun yrityksille, jotka ovat nostaneet lainansa ennen siirtymäsäännöksessä määritettyä aikarajaa.
 - Tasevapautussäätelyyn tehtyjen muutosten vaikutuksia tulee seurata ja tasevapautuksesta tulee luopua kokonaan, mikäli vuosina 2021 ja 2022 päätetyillä toiminnoilla ei saavuteta niille asetettuja tavoitteita eli tasevapautuksen hyödyntäminen verovälttelyssä jatkuu.

9. Väliyhteisölakia tulee korjata.

- Verotuksen tasoa koskeva raja tulee nostaa $\frac{3}{5}$:sta $\frac{3}{4}$:aan Suomen yhteisöveron tasosta, koska yhteisöveron lasku on johtanut väliyhteisölainsäädännön heikentymiseen.
- Vaihtoehtoisia tapoja rajata taloudellisen poikkeuksen soveltumista ETA-alueella tulisi selvittää. Yksi vaihtoehto voisi olla, että ETA-alueella sijaitsevien yhtiöiden tulot saatettaisiin Suomessa veronalaisiksi väliyhteisötuloiksi aina niiltä osin kuin yhtiön tulot eivät kerry yhtiön sijaintimaassa tosiasiallisesti harjoittamasta toiminnasta. Vaihtoehtoisesti mallia voitaisiin ottaa Tanskan väliyhteisölainsäädännöstä, jossa tulojen luonne on ratkaiseva tekijä: myös ETA-alueelle sijoittautuneiden yhtiöiden tuloa verotetaan väliyhteisötulona, mikäli passiivitulojen osuus yhtiön kokonaistuloista on suuri.
- Haitallisen verokilpailun hillitsemiseksi taloudellista toimintaa koskeva poikkeus tulisi rajata koskemaan vain ETA-aluetta. Tämä voisi olla perusteltua toteuttaa EU:n veronkiertodirektiiviä muuttamalla, jotta muutoksella ei heikennetä suomalaisyhtiöiden kilpailuasemaa suhteessa eurooppalaisiin kilpailijoihin.

10. Niin kutsutun kuoriyhtiödirektiivin etenemistä tulee edistää EU:ssa, sillä se voisi parantaa merkittävästi Verohallinnon tiedonsaantia ja tehostaa siten muun muassa väliyhteisölakiin liittyvää verovalvontaa.

11. Yleistä veronkiertopykälää tulisi muuttaa siten, etteivät vähäiset liiketoiminnalliset perusteet estä veronkiertopykälän soveltamista. Lain perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin, miten liiketaloudellisten perusteiden vähäisyyttä ja taloudellisia seurauksia arvioidaan, sekä antaa esimerkkejä rajanvetotilanteista. Pykälä tulisi muotoilla niin, että se velvoittaisi ottamaan veronkiertämisen arvioinnissa huomioon verotukselliset ja muut taloudelliset seuraamukset ja niiden keskinäiset mittasuhteet myös koko konsernin näkökulmasta.

12. Varakkaiden yksityishenkilöiden saamille pääomatuloille tulisi asettaa kansainvälinen minimivero, jolla varmistettaisiin kaikkien tulojen veronalaisuus ja rajoitettaisiin maiden välistä verokilpailua.

- Koska nykyinen tulokäsitys jättää kokonaan verotuksen ulkopuolelle tulot, jotka kertyvät esimerkiksi varakkaan henkilön holdingyhtiöön, voisi vero olla perusteltua toteuttaa realisoituneiden tulojen ohella myös realisoitumattomat arvonnousut kattavana verona tai varallisuusverona. Näistä jälkimmäinen voisi olla yksinkertaisemmin toteutettavissa.
- Mikäli yksityishenkilöitä koskevan minimiveron käyttöönotto tapahtuisi EU-tasolla, sen yhteydessä olisi tarpeellista yhdenmukaistaa myös eri jäsenmaiden arvon-

nousuverosäännökset. Arvonnousuverosäännökset turvaisivat omalta osaltaan EU-maiden veropohjia estäen järjestelyt, joissa verovelvollinen muuttaa väliaikaisesti EU-alueen ulkopuolelle realisoidakseen omaisuutensa verovapaasti.

13. Varakkaille maahanmuuttajille tarjottaville erityisverokohteluille tulee laatia yhteiset säännöt

- Mahdollisuudet tarjota matalampaa verotusta olisi perusteltua rajata koskemaan vain kyseisessä maassa saatuja ansiotuloja.
- Ulkomailta saatujen pääomatulojen vapauttaminen verotukselta tulisi kieltää.

14. Investointipohjaisten oleskelulupaohjelmien kieltämistä tulisi samalla harkita niihin liittyvien merkittävien rahanpesu-, korruptio- ja veronkiertoriskien vuoksi.

15. Veromenetysten estämiseksi ja keinotekoisten maastamuuttojärjestelyjen kitkemiseksi Suomessa tulisi ottaa käyttöön arvonnousuvero.

- Arvonnousuvero tulisi toteuttaa mahdollisimman laaja-alaisena, jotta se kohtelisi tasavertaisesti erilaisia omaisuuseriä.
- Valmistelu voitaisiin toteuttaa vuonna 2022 valmistellun lakiluonnoksen pohjalta. Veron soveltumisen määrittävä raja-arvo tulisi kuitenkin sitoa joko omaisuuden arvoon tai arvonnousutulon määrään (eikä molempiin), ja rajan tulisi vastata tasoltaan Tanskan ja Norjan omaksumaa tasoa.

16. Suomen tulisi lisäksi vaikuttaa aktiivisesti siihen, että EU-maiden arvonnousuverosäännökset harmonisoidaisiin direktiivin avulla.

17. Koska vakuutuskuoret avaavat laajoja mahdollisuuksia verovälittelyyn, tulisi niiden verokohtelua muuttaa. Vakuutuskuoren sisällä syntyvät tuotot tulisi säätää sijoittajan veronalaiseksi tuloksi sinä vuonna, kun tuotot kuoren sisällä syntyvät eli toisin sanoen vakuutuskuoret tulisi ohittaa verotuksessa. Verokohtelu vastaisi tällä tavoin suoraan omistetuista sijoituksista saatujen tuottojen verotusta. Vastaava verokohtelumuutos olisi perusteltu myös osakesäästötilin kohdalla. *Vakuutuskuorissa ja osakesäästötileillä olevien varojen määrän perusteella voidaan arvioida, että verokohtelun muutos kasvattaisi lähivuosien vuotuisia verotuottoja sadoilla miljoonilla euroilla.*

18. Veropohjan tiivistämiseksi Suomessa tulee ottaa käyttöön verosta osin, kokonaan tai tosiasiallisesti vapautettujen toimijoiden saamiin osinkoihin kohdistuva lähdevero. Lähdeveron soveltamisalan tulee olla laaja eli veron piiriin tulee saattaa kaikki olennaiset yhteisötyypit, joiden saamat osingot jäävät tällä hetkellä verottamatta. Erityisen tärkeää vero on ulottaa rahastoihin, koska suurin osa rinnastuksen vuoksi osinkojen lähdeverolta vapautuvista ulkomaisista yhteisöistä on rahastoja, ja näiden kohdalla tulo jää useimmiten Suomessa verottamatta myös siinä vaiheessa, kun

tuotot maksetaan sijoittajalle. *Valtiovarainministeriön selvityksen perusteella 5 prosentin lähdevero olisi viime vuosina kasvattanut verotuottoja 80–150 miljoonalla eurolla per vuosi.*

19. Rahastojen kautta saatujen kiinteistö- ja osinkotulojen veropohjassa on selkeitä aukkoja ja tulot jäävät usein Suomessa verottamatta, kun ulkomainen sijoittaja toteuttaa sijoituksensa rahaston kautta. Ongelman ratkaisemiseksi on olemassa useita vaihtoehtoja, joiden vertailu on kuitenkin vaikeaa, koska kattavaa selvitystä rahastojen verotuksen uudistamisvaihtoehdoista ei ole laadittu. Suomessa tulisi laatia rahastojen verotuksen uudistamista koskeva selvitys, jossa tarkastellaan kattavasti eri ratkaisuvaihtoehtoja ja arvioidaan niiden käytännön toimivuutta, kattavuutta ja verovaikutuksia. Tarkastelun kohteena tulisi olla ainakin sekä kaikkien rahastojen että ainoastaan kiinteistörahastojen verovapauden poistaminen, osinko- ja kiinteistötuloille säädettävä lähdevero sekä laajasti erilaisiin rahastoihin sovellettava läpivirtausmalli. Selvityksessä tulisi kuvata kattavasti myös relevanttien verrokkimaiden lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Selvityksen pohjalta tulisi ryhtyä viiveettä lainsäädäntötoimiin rahastojen verotuksen uudistamiseksi.
20. Lähdeveropetosten estämiseksi kansallisessa lainsäädännössä tulisi määritellä, kuka katsotaan hallintarekisteröidyn osakkeen omistajaksi ja missä tilanteissa osakkeenomistajaa voidaan pitää osinkoetuuden tosiasiallisena edunsaajana ja siten oikeutettuna verosopimuksissa määritettyihin alempiin lähdeverokantoihin. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä lakiin tosiasiallisen edunsaajan määritelmä. *Yhteensä lähdeveropetosten torjumiseen tähtävillä toimilla, joihin sisältyvät myös mm. nollaverosopimusten uudelleenneuvottelu ja hallintarekisterin yleisöjulkisuuden lisääminen, voitaisiin torjua arviolta 80 miljoonaan euroon vuodessa nousevat veromenetykset.*
21. Veronkierrossa avustaminen tulisi kieltää lailla. Kielto voitaisiin toimeenpanna esimerkiksi sanktioimalla veronkiertoon johtaneen verojärjestelyn suunnitellut, toteuttanut tai hyväksynyt taho silloin, kun asiakkaan on tuomioistuimessa todettu syyllistyneen veronkiertoon.
22. Suomen tulisi myös tukea niin kutsutun FASTER-direktiivin hyväksymistä EU:ssa.
23. Listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverohuojennus luo hyvätuloisille kannusteen muuntaa palkkatulojaan kevyemmin verotetuiksi osingoiksi. Se myös kannustaa tiettyntyyppisten yritysten omistajia toteuttamaan verovetoisia yritysjärjestelyjä, joilla huojennettujen osinkojen nostomahdollisuuksia saadaan kasvatettua. Näiden veropohjan aukkojen lisäksi osinkoverohuojennuksella on muitakin taloudelle haitallisia ohjausvaikutuksia ja kalliista verotuesta hyötyvät lähinnä kaikista varakkaimmat ja hyvätuloisimmat. Osinkoverojärjestelmää tulisi korjata:

- laskemalla huojennetun osingon laskennassa käytettävää tuotto prosenttia (kiinteän prosentin sijaan tuotto prosentti olisi hyvä sitoa markkinakorkoihin), korottamalla huojennetun osingon veronalaista osuutta ja laskemalla osinkoverohuojennuksen euromääräistä ylärajaa sekä
- edellyttämällä huojennettuja osinkoja nostettaessa, että pääomatulona nostettavan osingon ylärajan määrittävää yhtiön nettovarallisuutta laskettaessa huomioidaan ainoastaan elinkeinotoiminnan käytössä ollut varallisuus.
- Pidemmällä tähtäimellä osinkoverojärjestelmää tulisi kehittää progressiivisemmaksi. Tämä onnistuisi esimerkiksi porrastetulla osinkoverolla, jossa pienimpiin osinkoihin sovellettaisiin matalampaa verokantaa ja suuremmissa osingoissa verotus nousisi korkeammaksi.

Jo yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän ehdotusten mukaisilla muutoksilla osinkoverohuojennuksen korjaamisen staattiset verovaikutukset nousisivat valtiovarainministeriön mukaan 430 miljoonaan euroon.

24. Listaamattomien yhtiöiden välisten portfolio-osinkojen verovapaus keventää verotusta muun muassa tilanteissa, joissa sijoitustoimintaa harjoitetaan holdingyhtiön kautta. Kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen verovapauden tarkoituksenmukaisuutta ja verovaikutuksia olisi tarpeen arvioida.
25. Hankintameno-olettama saattaa keventää yritys- ja sijoitusomaisuuden myyntitilanteessa realisoituvaa luovutusvoittoverotusta merkittävästi. Kaikista varakkaimpia eniten hyödyttävän poikkeussäännöksen verovaikutukset tulisi selvittää, ja hankintameno-olettaman tarpeellisuutta ja tasoa tulisi arvioida kriittisesti.
26. Osakevaihto avaa mahdollisuuksia paitsi osinkoverojen myös myyntivoittoverojen minimointiin. Verovälttelyn estämiseksi osakevaihdossa siirtyvien osakkeiden arvotusta vastaanottavan yhtiön verotuksessa olisi perusteltua muuttaa. Verolainsäädännössä tulisi määrittää, että osakevaihdolla hankitut osakkeet arvostettaisiin hankkivan yhtiön nettovarallisuuskennassa esimerkiksi kohdeyhtiön osakevaihtoa edeltäneeseen vertailuarvoon tai matemaattiseen arvoon.
27. Sukupolvenvaihdoshuojennus saattaa keventää yritys- tai maatilavarallisuuden vastikkeettomasta siirrosta perittäviä lahja- tai perintöveroja merkittävästi. Huojennuksen ongelmallisuutta lisää se, että huojennuksen alaiseen yrityskokonaisuuteen on mahdollista sisällyttää myös merkittävää sijoitusomaisuutta. Huojennus asettaa eri verovelvolliset hyvin eriarvoiseen tilanteeseen ja sen perustuslainmukaisuus onkin kyseenalaistettu useissa yhteyksissä. Eriarvoistavasta sukupolvenvaihdoshuojennuksesta olisi perusteltua luopua. *Valtiovarainministeriön mukaan huojennuksesta muodostuvan verotuen määrä yltää 180 miljoonaan euroon, joten siitä luopumisella olisi merkittävä verotuloja kasvattava vaikutus.*

Mikäli huojennuksesta ei kuitenkaan luovuta, tulisi sitä leikata. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että huojennusta laskettaessa omaisuuden arvoksi siirryttäisiin katsomaan nykyisen vertailuarvon sijaan sen käypä arvo. Tällöin huojennus kohtelisi eri velvollisia huomattavasti nykyistä tasavertaisemmin. Huojennusta koskevaa pykälää tulisi lisäksi muuttaa siten, että huojennuksen piiriin voisi tulla vain aidosti liiketoiminnan käytössä oleva varallisuus. Sijoitusvarallisuus tulisi rajata huojennuksen ulkopuolelle myös siinä tapauksessa, että se on hankittu yhtiön toiminnasta kertyneillä voittovaroilla.

28. Suomen tulee uudelleenneuvotella kaikki osinkojen lähdeverotuksen estävät verosopimukset.
29. Suomen tulee laatia kattava analyysi muista Suomen solmimiin verosopimuksiin sisältyvistä verosopimusehdoista, jotka rajoittavat Suomen verotusoikeutta poikkeuksellisesti, ja ryhtyä analyysin perusteella tarvittaviin uudelleenneuvottelutoimiin. Uudelleenneuvottelu olisi tarpeen muun muassa niiden verosopimuskumppanien kanssa, joiden kanssa solmittu verosopimus estää Suomesta saatujen lisäeläkkeiden verottamisen Suomessa.
30. Etenkin kehittyvien maiden kanssa solmittavien verosopimusten kohdalla Suomen tulee varmistua siitä, että myös sopimuskumppanille sallitaan asialliset lähdevero-oikeudet.
31. Sekä suorista että välillisistä kiinteistömyynneistä saadut luovutusvoitot ovat Suomen kansallisen verolainsäädännön perusteella Suomesta saatua ja siten täällä myös rajoitetusti verovelvollisen tapauksessa verotettavaa tuloa. Osassa Suomen verosopimuksista kiinteistömyynneistä syntyvien luovutusvoittojen verotusoikeus rajautuu kuitenkin suoraan omistettuihin kiinteistöihin. Suomen tulisi uudelleenneuvotella tällaiset verosopimukset erityisesti niiden maiden kanssa, joissa sijaitsee suomalaisiin kiinteistöihin sijoitettavia rahastoja tai muita sijoitusyhtiöitä. Esimerkiksi Suomen ja Luxemburgin välisen verosopimuksen uudelleenneuvottelulle olisi veropohjan turvaamisen kannalta vahvat perusteet.
32. Turvatakseen veropohjaansa maastamuuttotilanteissa Suomen tulisi pyrkiä siihen, että kaikkiin uudelleenneuvoteltaviin verosopimuksiin sisällytettäisiin Suomen verotusoikeutta maastamuuton jälkeen saatuihin tuloihin laajentava ympätty kolmen vuoden sääntö.
33. Julkista maakohtaista veroraportointia koskevan direktiivin edellyttämä raportointisääntely tulee parantamaan yritysten verojärjestelyjen läpinäkyvyyttä merkittävästi. Direktiiviin jäi kuitenkin jäsenmaiden neuvotteluissa useita puutteita, jotka heikentävät sääntelyn tehoa merkittävästi. Niiden korjaaminen olisi mahdollista sekä

EU-tasolla että kansallisesti, sillä kyse on minimisääntelyä edustavasta direktiivistä. CBCR-sääntelyn tehokkuuden parantamiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi:

- Raportointivelvoite tulisi ulottaa kattamaan kaikki yritysten toimintamaat ja raportointia tulisi myös EU-maiden osalta edellyttää verotusaluekohtaisesti.
- Raportointivelvoitteen synnyttävä liikevaihtoraja tulisi asettaa vastaamaan tilinpäätösdirektiivin ja kirjanpitolain suuryrityksen määritelmää.
- Raportoinnin lykkäyksen mahdollistavasta väliaikaisesta poikkeuksesta tulisi luopua.
- Raportoitavien tietojen listaa tulisi täydentää siten, että se pitäisi sisällään kaikki olennaiset yrityksen toiminnan laajuutta kuvaavat tunnusluvut sekä tietoja eristä, joiden muodossa voitonsiirto yleisimmin tapahtuu.
- Sen sijaan, että yritykset velvoitetaan julkaisemaan veroraportit vain omilla verkkosivuillaan, veroraporttien julkaisua varten tulisi perustaa julkinen keskitetty rekisteri.

34. Suomen tulisi siirtyä ei-julkisten OECD:lle toimitettavien veroraporttien kohdalla tietojen verotusaluekohtaiseen raportointiin.

35. Verotukseen liittyvät tuomioistuinratkaisut tulee säätää julkisiksi ja saattaa suuren yleisön saataville julkaisemalla ratkaisut kokonaisuudessaan sähköisesti.

36. Myös tiedonsaantia hallinnollisesti veronkorotusasiassa käsitellyistä väärinkäytöstapauksista tulee lisätä esimerkiksi julkaisemalla tiivistelmät ratkaisuista ilman tunnistetietoja.

37. Edunsaajarekisterin korjaaminen

- Ilmoitusvelvollisuutta koskeva omistus- ja äänivaltaraja tulee laskea 25 prosentista 10 prosenttiin, ja henkilön omistuosuudessa ja äänimäärässä tulee huomioida myös lähipiirin hallussa oleva omistus ja äänimäärä. Suomen tulee lisäksi edistää vastaavien muutosten tekemistä myös EU:n rahanpesudirektiiviin.
- Edunsaajarekisteri tulee muuttaa kaikille avoimeksi, reaaliaikaiseksi ja maksuttomaksi. Mikäli tätä ei voida EUT:in 22.11.2022 antaman päätöksen tai 6. rahanpesudirektiivin vuoksi toteuttaa rahanpesulain puitteissa, tulee rekisterin yleisöjulkisuudesta säätää muualla lainsäädännössä.

38. Hallintarekisteröidyt osakeomistukset tulee saattaa yleisöjulkisiksi esimerkiksi arvopaperikeskuksen yhteyteen perustettavien julkisten hallintarekisteriluetteloiden avulla.

39. Suomen tulee pyrkiä edistämään kiinteistöjä ja muita arvo-omaisuuseriä koskevien omistustietojen vaihtoa eri maiden veroviranomaisten kesken sekä tukea kansainvälisen arvo-omaisuuseriä koskevan omaisuusrekisterin käyttöönottoa.
40. Julkisten verotietojen laadun ja oikeellisuuden parantamiseksi myös verovapaat tulot tulisi säätää julkisiksi. Tulot ilmoitetaan jo nykyisellään veroilmoituksella, joten tietojen julkistaminen olisi tarvittavien lakimuutosten jälkeen yksinkertaista.
41. Harmaan talouden selvitysyksikön toimintavaltuudet tulisi ulottaa myös yksityishenkilöiden harjoittamaan toimintaan. Tämä on mahdollista toteuttaa lakiin Harmaan talouden selvitysyksiköstä tehtävillä muutoksilla.
42. Aggressiiviseen verosuunnitteluun keskittyvän tutkimuksen pitkäaikaisesta toteutumallista tulee päättää ennen nyt käynnissä olevan kaksivuotisen pilottihankkeen päättymistä. Samassa yhteydessä tutkimusala voi olla perusteltua laajentaa aggressiivisesta verosuunnittelusta muunkinlaiseen (myös yksityishenkilöiden toiminnan kattavaan) verovälittelyyn. Tarkoituksenmukaisimpia toteutusvaihtoehtoja pitkäjänteiselle tutkimustoiminnan laajentamiselle voisivat olla uuden verotutkimuskeskuksen perustaminen tai näihin tarkoituksiin varatun rahoituksen suuntaaminen esimerkiksi Verotutkimuksen huippuyksikölle.
43. Sekä aggressiiviseen verosuunnitteluun keskittyvälle tutkimustoiminnalle että Harmaan talouden selvitysyksikölle tulee taata riittävät resurssit sekä tutkimustoiminnan riittävän laajuuden että pitkäjänteisyyden turvaamiseksi.



Finnwatch ry
Malminrinne 1B, 2. krs
00180 Helsinki
info@finnwatch.org
www.finnwatch.org
[@Finnwatch1](https://www.instagram.com/finnwatch1)